

INFORME FINAL  
EVALUACIÓN DEL PROGRAMA CONJUNTO MAYA

**Para el pleno ejercicio de los derechos de los  
Pueblos Indígenas en Guatemala**

Guatemala, noviembre 2012

## LISTA ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

|   |    |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN.....   | 1  |
| I. CONTEXTO.....  | 3  |
| II. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA MAYA.....  | 5  |
| III. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN.....                                  | 7  |
| IV. HALLAZGOS.....  | 9  |
| Pertinencia y Relevancia.....   | 9  |
| Impacto.....  | 11 |
| Eficacia.....   | 13 |
| Eficiencia.....   | 25 |
| Ejes y enfoques transversales.....  | 32 |
| Sostenibilidad.....   | 35 |
| V. LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS.....                                     | 37 |
| Lecciones Aprendidas.....   | 37 |
| Buenas Prácticas.....   | 39 |
| VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....   | 41 |
| Conclusiones.....   | 41 |
| Recomendaciones para una siguiente fase.....  | 42 |
| Recomendaciones específicas por componente.....                                     | 46 |
| ANEXOS  |    |
| ANEXO I Lista de entrevistas y grupos focales                                       |    |
| ANEXO II. Matriz de Avance hacia los Resultados del PC Maya                         |    |
| ANEXO III. Análisis de la Eficacia del Programa Maya                                |    |
| III.1 Componente de Justicia  |    |
| III.2 Componente de Educación   |    |
| III.3 Componente de Participación Política  |    |
| ANEXO IV Informe Inicial  |    |
| ANEXO V Lista de documentos consultados   |    |
| ANEXO VI Consideraciones del Equipo Evaluador a los comentarios al informe borrador |    |

## LISTA ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

|            |   |
|------------|---|
| ATP        | Asesor Técnico Principal  |
| AECID      | Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo          |
| APPEDIBIMI | Asociación para el Desarrollo Integral y Multidisciplinario               |
| APROBASANK | Asociación Probienestar en Acción   |
| ASIES      | Asociación de Investigación y Estudios Sociales                           |
| C1,2,3     | Componente 1, 2 y 3   |
| CC         | Consejo Consultivo  |
| CP         | Currículum por Pueblos  |
| CERD       | Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial                    |
| CIDH       | Comisión Interamericana de Derechos Humanos                               |
| CNB        | Currículum Nacional Base  |
| CNE        | Consejo Nacional de Educación   |
| CNEM       | Consejo Nacional de Educación Maya  |
| COCODES    | Consejos Comunitarios de Desarrollo                                       |
| CODEDES    | Consejos Departamentales de Desarrollo                                    |
| COISOLA    | Colectivo de Investigaciones Alternativas Sociales y Laborales            |
| COMG       | Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala                              |
| COMUDES    | Consejos Municipales de Desarrollo  |
| CONAVIGUA  | Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala                              |
| CONIC      | Coordinadora Nacional Indígenas y Campesina                               |
| CS         | Comité de selección   |
| CTA        | Coordinador Técnico Administrativo  |
| DDE        | Dirección Departamental de Educación                                      |
| DICONIME   | Dirección General de Cooperación Nacional e Internacional                 |
| DIGEBI     | Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural                     |
| GECADE     | Dirección General de Gestión de la Calidad Educativa                      |
| DIGECUR    | Dirección General de Currículo  |
| DIPLAN     | Dirección de Planificación Educativa                                      |
| EATLE      | Equipo de Asistencia Técnica de Litigio Estratégico                       |
| EBI        | Educación Bilingüe Intercultural  |
| FRMT       | Fundación Rigoberta Menchú Tum  |
| G13        | Grupo de los 13 donantes más significativos para Guatemala                |
| INAP       | Instituto Nacional de Administración Pública                              |
| JCE        | Junta de Coordinación Ejecutiva   |
| JSF        | Junta de Seguimiento y Fortalecimiento                                    |
| LE         | Litigio Estratégico   |
| MINEDUC    | Ministerio de Educación   |
| MINFIN     | Ministerio de Finanzas  |
| MINUGUA    | Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala                |
| MOLOJ      | Asociación Política de Mujeres Mayas                                      |
| NCG        | Nordic Consulting Group   |
| OACNUDH    | Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos |

|          |   |
|----------|---|
| OIT      | Organización Internacional de Trabajo   |
| OPI      | Organizaciones de Pueblos Indígenas   |
| OTEBI    | Orientador Técnico Educativo Bilingüe Intercultural   |
| PAJUST   | Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición                                      |
| PASOC    | Programa de Alianzas con Sociedad Civil   |
| PI       | Pueblos Indígenas   |
| PMaya    | Programa Maya-Para el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en Guatemala |
| PNUD     | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  |
| POAs     | Planes Operativos Anuales   |
| PRODOC   | Documento de programa   |
| REN      | Real Embajada de Noruega  |
| RENAP    | Registro Nacional de las Personas   |
| SEGEPLAN | Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia                                |
| SI       | Sistema Interamericano de Derechos Humanos  |
| SNU      | Sistema de Naciones Unidas  |
| STEG     | Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala                                      |
| TdR      | Términos de Referencia  |
| UNICEF   | Fondo de Naciones Unidas para la Infancia   |
| UMG      | Universidad Mariano Gálvez  |
| USAC     | Universidad de San Carlos   |
| URL      | Universidad Rafael Landívar   |

## INTRODUCCIÓN

El Programa Maya es un Programa Conjunto que aporta a un mayor respeto y ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los Pueblos Indígenas de Guatemala.

Su implementación abarcó tres componentes temáticos: Justicia, Educación y Participación Política, cuyos respectivos resultados a alcanzar son los siguientes:

1. mayor grado de ejercicio de derecho para los Pueblos Indígenas a través del empoderamiento de organizaciones indígenas en materia de litigio estratégico;
2. condiciones más favorables para la implementación de políticas educativas de calidad de acuerdo con la cultura e idioma de los niños y niñas y participación más activa de parte de organizaciones mayas, familias y líderes locales en la toma de decisiones en materia educativa; y
3. más amplio acceso de la población maya como sujetos políticos autónomos al ejercicio de sus derechos políticos, para el mejoramiento de la participación y representación indígena como elemento clave para la legitimidad del sistema político democrático.

Sobre la base de un modelo de gestión innovador que refuerza la corresponsabilidad y permite la toma de decisiones conjunta, cada componente del Programa fue asignado a una Agencia coordinadora del Sistema de Naciones Unidas, de acuerdo a su mandato, especialidad y experiencia. A la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACNUDH- se le asignó el Componente Justicia, al Fondo de Naciones Unidas para la Infancia –UNICEF- el de Educación y al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD- Participación Política. La expectativa de este diseño estuvo centrada en el fortalecimiento tanto de los sujetos de derecho como de los portadores de obligaciones. Por tanto, los ejecutores del programa serían distintas expresiones de representaciones de la población maya como actores de la sociedad civil e instituciones estatales con un mandato específico para velar por el pleno cumplimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas.

El ámbito de evaluación abarcará desde el inicio de implementación del Programa Maya hasta junio de 2012. Su propósito es identificar y analizar los logros, avances, obstáculos y principales lecciones aprendidas, en términos de alcances, y la identificación de la contribución a los impactos definidos por los componentes, así como las capacidades generadas y la contribución al objetivo general del Programa Conjunto. Se espera que sus resultados sirvan de insumo para enriquecer una estrategia de seguimiento en apoyo al pleno ejercicio y cumplimiento de los derechos individuales y colectivos de los Pueblos Indígenas.

Para la realización de la evaluación se contrató a Nordic Consulting Group (NCG), que a su vez propuso un equipo multidisciplinario para la evaluación compuesto por Soraya Long, Daniel Domingo López y Fernando Jambrina, bajo la coordinación de José Manuel Ramos. El equipo cuenta con amplia experiencia en gestión basada en resultados, litigio estratégico, en pedagogía y ciencias de la educación, así como con un extenso conocimiento en derechos de los Pueblos Indígenas desde la perspectiva de los Derechos Humanos.

El Informe de Evaluación comprende seis partes sustantivas. La primera se referirá a los factores que inciden en el contexto guatemalteco, destacando la situación particular de los

Pueblos Indígenas y los problemas estructurales que les afectan. La segunda explicará la metodología utilizada para la recolección de la información, caracterizada por ser constructiva, participativa, conjunta, amplia y sensible. Además, basada en un enfoque de resultados. La tercera parte describirá brevemente al Programa Maya.

La parte cuarta del informe es medular. Contendrá los hallazgos, analizados a la luz de los criterios que priorizaron los Términos de Referencia, estos son básicamente: Pertinencia y Relevancia, Impacto, Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad. Según corresponda, este análisis se hará en dos líneas: del Programa Conjunto y por cada uno de sus componentes. En Pertinencia y Relevancia se analizará la coherencia del Programa con el contexto guatemalteco; en Impacto la consecución de los productos y cómo éstos apuntaron a su vez al logro de los efectos. En Eficacia se ahondará en el análisis sobre el diseño del Programa y su contribución o no al logro del objetivo general. En materia de Eficiencia nos referiremos a las fortalezas y debilidades del Programa Maya respecto de su rendimiento y su enfoque hacia resultados. Sobre Sostenibilidad, el abordaje estará centrado en el desempeño de las estrategias de sostenibilidad diseñadas para cada uno de los componentes.

La quinta parte identificará las lecciones aprendidas y las buenas prácticas, también desde dos perspectivas: como Programa Conjunto y por componente. El reconocimiento de buenas prácticas responde a criterios definidos previamente por el equipo de evaluación: impacto (avance demostrable hacia el objetivo perseguido optimizando los recursos), concreción (como hechos evidenciables y constatables), innovación (nuevas soluciones, metodologías mejoradas, mejor orientación o cobertura), sostenibilidad (durabilidad y apropiación por parte de los implicados) y equidad (orientada tanto a género como a la inclusión social con pertinencia cultural).

Finalmente, el capítulo de Conclusiones y Recomendaciones está dirigido a sugerir una segunda fase del Programa Maya bajo ciertas premisas que buscan favorecer el paradigma cosmogónico de los Pueblos Indígenas como sustento de los componentes y sus procesos. El Informe también comprende una serie de anexos para complementar y verificar los contenidos del informe.

El equipo evaluador agradece al personal técnico del Programa Maya, a la Real Embajada de Noruega, a las agencias de Naciones Unidas en Guatemala y especialmente a las organizaciones co-partes y sujetos de derecho vinculados con el Programa por su transparencia y honestidad en el abordaje de las interioridades del Programa y por sus aportes a este Informe.

## I. CONTEXTO

Guatemala es un país donde conviven 25 comunidades lingüísticas. De ellas, 22 pertenecen al Pueblo Maya. Las cuatro comunidades Mayas de K'iché, Q'eqchi', Kaqchikel y Mam representan alrededor de 5 millones de maya-hablantes y constituyen cerca de 75% de la población maya. Estas comunidades, además de identificarse con su idioma, tienen raíces culturales que reflejan conocimientos y saberes propios, aspectos que alimentan la riqueza cultural de Guatemala. Además del Pueblo Maya, conviven en el país tres pueblos más: el Pueblo Ladino, el Pueblo Garífuna y el Pueblo Xinka.

Guatemala ratificó el Convenio 169 de la OIT en 1996 y en 2007 votó a favor de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

No obstante, en el país predominan dificultades relacionadas con los altos niveles de pobreza e inequidad que afectan especialmente a las poblaciones indígenas y que condicionan su actuar.

Todos los indicadores de pobreza, exclusión social e inequidad demuestran una correlación con áreas en las que un alto porcentaje de la población es indígena<sup>1</sup>. En palabras del Sistema de Naciones Unidas, en Guatemala *“Uno de los factores determinantes para explicar la profunda desigualdad que caracteriza a Guatemala es la consolidación histórica de un modelo económico definido por la concentración de la riqueza y los recursos, la falta de consolidación interna, la alta vulnerabilidad ante cambios en la economía mundial y altamente dependiente de los bajos salarios como principal factor de competitividad. Estas características tienen un efecto directo sobre la falta de equidad y exclusión del desarrollo de la mayor parte de la población, principalmente de la que habita en áreas rurales y tienen un impacto particularmente fuerte entre las mujeres y los indígenas, grupos donde se agudizan las condiciones que favorecen la pobreza.”*<sup>2</sup>

Por otro lado, el sistema judicial guatemalteco no garantiza independencia, imparcialidad ni accesibilidad, situación común para la mayoría de la población, pero con un impacto mayor para los Pueblos Indígenas, tradicionalmente excluidos y marginados. La falta de cobertura judicial, de personal capacitado, de intérpretes, de defensa pública gratuita para las personas sin recursos, así como los formalismos procesales, los costos del proceso y los prejuicios discriminatorios entre operadores/as de justicia son sólo algunos ejemplos que dificultan el acceso a la justicia de los PI, además de la poca cultura de defensa de derechos de la población indígena frente a instancias estatales. Pese a estas debilidades del sistema

El Pueblo Maya está celebrando con Saq B'e<sup>(a)</sup> la finalización de un gran ciclo y el inicio de un nuevo ciclo galáctico. Del Oxlaj<sup>(b)</sup> B'ak'tun, del ciclo saliente, al Jun<sup>(c)</sup> B'ak'tun del nuevo ciclo. Con espiritualidad profunda, se observa la vida, sus acontecimientos, sus sucesos, sus lecciones aprendidas y sus realizaciones. El ciclo saliente con muchas lecciones, en su mayoría dolorosas, y el nuevo ciclo con perspectivas de vida en armonía, que solo será posible con lucha colectiva.

a) Galaxia Vía Láctea.

b) Oxlaj en idioma Mam, trece.

c) Jun en idioma Mam, uno.

<sup>1</sup> El informe de Desarrollo Humano de 2008, señala que 73% de los indígenas son pobres y de ellos el 26% son extremadamente pobres, contra el 35% de pobres en los no indígenas y entre ellos, solo el 8% en extrema pobreza.

<sup>2</sup> Organización de las Naciones Unidas. *Informe del Análisis de Situación del País - Guatemala*. Guatemala. Sistema de Naciones Unidas en Guatemala (pág. 23).

de justicia, la institucionalidad y la normatividad de justicia actuales ofrecen un marco suficiente para avanzar en decisiones judiciales a favor de los derechos de los Pueblos Indígenas.

El acceso a los recursos naturales y su defensa son sentidas reivindicaciones de las comunidades indígenas en Guatemala. Las organizaciones indígenas trabajan arduamente para demandar justicia en reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos, principalmente por la defensa de su territorio y bienes naturales. Pero la problemática agraria sigue intacta porque jamás se ha implementado una respuesta estatal en forma eficaz. Los conflictos entre las comunidades y el gobierno, o entre las comunidades y los intereses del sector privado, relacionados con territorios indígenas, son comunes. Estos conflictos han sido particularmente graves en el sector minero y de explotación de otros recursos naturales, máxime cuando el Gobierno irrespeta las leyes y obvia su compromiso de consulta a los Pueblos Indígenas según el Convenio 169 de la OIT.

Acorde a la Constitución Política de la República de Guatemala, en su artículo 66: Protección a grupos étnicos: *"El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres y tradiciones..."*. No obstante, aún no se concibe o autodefine como un Estado Plural y es a ese punto hacia donde dirige sus esfuerzos el Programa Maya.

La institucionalidad estatal está impregnada de una conflictividad antigua con las poblaciones indígenas que se visibiliza actualmente en un rechazo y una negación de las demandas de los Pueblos Indígenas. Esto quedó evidenciado con los hechos del 4 de octubre de 2012, en Totonicapán, cuando más de 15,000 personas que se manifestaron públicamente y en forma pacífica para la defensa de sus derechos, fueron reprimidas por el Gobierno, resultando ocho personas asesinadas por el Ejército y 33 heridas. En este caso las autoridades indígenas habían realizado repetidos esfuerzos por ser escuchados desde hace varios años sin que sus demandas recibieran la debida atención. Esta reacción es inusitada si se compara con el nivel de negociación y diálogo que el Gobierno ha logrado entablar con otros sectores como el empresarial.

Hechos como el de Totonicapán responden a que el Estado no reconoce expresamente las formas organizativas ancestrales indígenas como referentes políticos para el diálogo, misma razón por la que no participan en instancias de concertación y diálogo para reducir la conflictividad. Sin embargo, existe ya un proceso creciente de fortalecimiento del derecho a la ciudadanía y a la participación política de los Pueblos Indígenas, aunque predomina aún una baja vigencia de este derecho, especialmente de las mujeres, sumado a un problema de sub-registro poblacional de indígenas.

A lo anterior, se une la baja representatividad de líderes indígenas en los partidos políticos y en las instancias de decisión del Gobierno y el Estado. No existe un partido político indígena con la suficiente fortaleza como para aglutinar el potencial electoral indígena bajo propuestas políticas únicas. Los líderes indígenas actúan a través de los partidos tradicionales, quedando supeditados a los intereses de éstos por encima de los intereses de la agenda indígena para la defensa de sus derechos.

Durante la implementación del Programa Maya, principalmente el segundo y tercer año (2010-2011), se desarrolló el proceso electoral nacional que culminó con las elecciones generales en septiembre (primera vuelta) y noviembre (segunda vuelta) de 2011. Dicho

proceso estuvo marcado por un alto índice de conflictividad e incluso violencia, entre cuyos efectos se reactivó la atomización partidaria de las poblaciones indígenas. Durante el cuarto año del Programa (2012) se manifestaron con mayor intensidad hechos significativos contra los derechos de los Pueblos Indígenas, principalmente relativos a la territorialidad, uso de bienes naturales y la Reforma Educativa<sup>3</sup>.

Precisamente, otro elemento contextual que afecta directamente a los Pueblos Indígenas se relaciona con la Reforma Educativa, definida como proceso pedagógico, social, político, técnico, legal y financiero, que debe ser planificado y programado participativamente con la sociedad, de la cual forman parte los pueblos indígenas. Este proceso está estancado a pesar de ser uno de los pocos avances, si no el único, del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>4</sup>, de 1996. Existen declaraciones políticas formales, leyes, normativas técnicas y administrativas, pero las niñas, los niños y los jóvenes indígenas siguen recibiendo una educación que en muy poco respeta su idioma y su cultura, como indicador de calidad o de deficiencia educativa. No obstante, la demanda de una educación contextualizada de acuerdo con la cultura y el idioma propio está recibiendo apoyo creciente. Los padres y madres de familia, las autoridades comunitarias y el magisterio nacional organizado empiezan a manifestar abiertamente su demanda de educación con pertinencia cultural y lingüística.

En este escenario, poco a poco los Pueblos Indígenas se empoderan de sus derechos y el Estado, aunque aún débilmente, está reaccionando para buscar alternativas de respuesta. Avances en la legislación para penalizar el delito de discriminación, la educación bilingüe intercultural, la creación de oficinas estatales para el abordaje de asuntos de los Pueblos Indígenas y propuestas de políticas públicas son algunos ejemplos. No obstante, la situación de desigualdad y exclusión social, la discriminación y el racismo no han sido superados.

## II. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA MAYA

El Programa Maya es un Programa Conjunto<sup>5</sup> de Naciones Unidas en el que participan: SEGEPLAN en representación del Gobierno de Guatemala, el Gobierno de Noruega y tres agencias del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala: OACNUDH, UNICEF y PNUD. Tiene como objetivo general: *"Contribuir al mejoramiento de la situación del pueblo maya y de los pueblos Xinka y Garífuna, para alcanzar el pleno ejercicio de sus derechos ante los sistemas de justicia, educación y político, apoyando de esta manera a la transformación hacia un Estado Plural con mayor capacidad de desarrollo sostenible y mejores posibilidades de combatir la pobreza en Guatemala"*.

---

<sup>3</sup> Caso hidroeléctrica en Santa Cruz Barillas, Huehuetenango y Uspantán, el Quiché; caso 48 cantones de Totonicapán; caso violación a la Educación Bilingüe Multicultural e Intercultural en Santa Catarina Ixtahuacán, Sololá; caso reforma curricular de la Formación Inicial Docente, entre otros.

<sup>4</sup> Qué fue del Acuerdo Indígena en Revista de Análisis de la Realidad Nacional. IPNUSAC, Universidad de San Carlos de Guatemala –USAC-. 2012. Entrevista con miembro del Consejo Nacional de Educación del MINEDUC.

<sup>5</sup> Concebido como un programa conjunto entre UNICEF, OACNUDH y PNUD, en su calidad de organismos ejecutores.

## **Impactos esperados**

El impulso hacia un ejercicio y efectivo cumplimiento de los derechos individuales y colectivos del Pueblo Maya es el marco en el que se inscriben los tres componentes del Programa con los siguientes impactos esperados:

Componente 1, Justicia, a cargo de OACNUDH: El empoderamiento de organizaciones mayas en materia de litigio estratégico para que los pueblos indígenas en Guatemala ejercen de mejor manera sus derechos individuales y colectivos, especialmente los derechos a la tierra, a los recursos naturales y un ambiente sano, a la no discriminación y la justicia, a la consulta, y a mantener y desarrollar sus formas de organización social propia así como sus derechos culturales.

Componente 2, Educación, a cargo de UNICEF: La implementación del sistema de educación bilingüe intercultural para llegar a una educación de calidad de acuerdo con la cultura e idioma de los niños y niñas mayas, a través de las instituciones del Ministerio de Educación y a través de una participación activa de las organizaciones mayas, las familias y los líderes locales.

Componente 3, Participación Política, a cargo del PNUD: Una democracia más representativa y legítima en el nivel local y central mediante una mejor formación y representación política, a través de líderes y lideresas mayas mejor preparados para ejercer sus legítimos derechos e intereses.

El Programa Maya estableció dos ejes transversales: medio ambiente y fortalecimiento del ejercicio de los derechos de las mujeres, incorporados y relacionados con los tres componentes.

## **Duración, presupuesto y modalidad de gestión**

La duración del Programa se previó del 1o de febrero del 2009 al 31 de diciembre del 2012 por medio de la suscripción de un convenio firmado entre Naciones Unidas y la Embajada de Noruega el 20 de enero del 2009. El Programa cuenta con un presupuesto total estimado en: USD 8,634,336.00.

Las organizaciones participantes mediante convenio firmado el 20 de enero del 2009 acordaron la modalidad denominada *Pass Through* para la administración del Programa Conjunto dentro del SNU. Se ejecuta bajo la modalidad de ejecución directa.

La relación contractual entre las Agencias del SNU y las organizaciones e instituciones socias es por convenios de cooperación.

## **Organizaciones e instituciones socias copartes y cobertura geográfica**

Componente 1: son organizaciones del pueblo Maya, así como docentes y estudiantes mayas y ladinos de las universidades más grandes del país - USAC, URL y UMG. Participaron en el programa de capacitación seleccionados mediante criterios de identidad e idoneidad respecto a la temática Justicia.

Componente 2: son dependencias del MINEDUC, organizaciones mayas y sociales especializadas en la temática de la Educación Bilingüe Intercultural.

Componente 3: son organizaciones del pueblo Maya y de los pueblos Xinka y Garífuna seleccionadas mediante criterios de identidad e idoneidad en la temática de Participación Política.

El Programa Maya a través de sus tres componentes tiene cobertura en 15 departamentos del país<sup>6</sup>, 10 comunidades lingüísticas de origen Maya, así como la Xinka y Garífuna<sup>7</sup>.

### III. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

El objetivo o propósito fijado en los TDR de la presente evaluación se establece como: *“...identificar y analizar los logros, avances y obstáculos y principales lecciones aprendidas, en términos de alcances y la identificación de la contribución a los impactos definidos por los componentes –justicia, educación y participación política– así como las capacidades generadas y la contribución al objetivo general del Programa Conjunto.*

El Informe Inicial del proceso de evaluación (ANEXO IV), desarrolla con amplitud los alcances, enfoques y dimensiones de la evaluación, así como la metodología utilizada para la recopilación y análisis de la información.

La metodología propuesta fue definida como **constructiva**, orientada a recoger recomendaciones y experiencias aprendidas; **participativa**, cultural y lingüísticamente; **conjunta**, pues se desarrollaría un estudio de evaluación en una relación horizontal y con una visión común; **amplia**, en la medida que trataría de recoger una visión lo más abierta posible que permita comparar la situación inicial y el panorama actual y analizando los resultados previstos y los no previstos; y **sensible** a los ejes transversales, medio ambiente y género, e incluyendo además el enfoque de derechos. El equipo evaluador se ha ceñido en todo momento a esta línea metodológica.

Otro enfoque evaluativo presente a lo largo del análisis es la orientación de “trabajo basado en resultados”. El sistema de Marco Lógico ha sido la estructura y los parámetros aplicados metodológicamente en la evaluación. En este sentido, la evaluación se centra en el Programa como eje principal de análisis y en sus Componentes dejando en segundo plano los múltiples proyectos parte.

El equipo evaluador no ha desempeñado el rol de auditor ni de fiscalizador. Su misión ha sido recoger información relevante para llegar a conclusiones compartidas, y de éstas, proponer una serie de recomendaciones útiles para el futuro. Este énfasis propone una revisión analítica de las diferentes intervenciones, para valorar, desde la experiencia y conocimientos de los miembros del equipo de evaluación, el avance del Programa hacia el logro de los resultados previstos y sus indicadores, privilegiando las orientaciones hacia el impacto. Pero también para aprender cómo se hicieron mejor las cosas, las cuales han sido recogidas como buenas prácticas, y qué cosas pudo haberse hecho mejor, recogidas como lecciones aprendidas.

---

<sup>6</sup> Los componentes apoyan y acompañan a organizaciones de diferentes municipios en los departamentos de: Guatemala, Quiché, Chimaltenango, Sacatepéquez, San Marcos, Huehuetenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu, Alta Verapaz, Petén, Izabal, Santa Rosa Jutiapa y Jalapa.

<sup>7</sup> Comunidades lingüísticas Mayas: Kiche', Kaqchikel, Mam, Q'eqchi', Tz'utujil, Achi', Ixil, Poptí, Chuj, Q'anjob'al.

Es importante resaltar que la evaluación, en atención a los términos de referencia establecidos, desarrolla sus valoraciones sobre el Programa Conjunto partiendo del análisis de sus tres componentes y no de cada uno de los 53 proyectos ejecutados por sus respectivas co-partes.

Otro aspecto evaluativo tenido en cuenta ha sido el enfoque hacia el fortalecimiento de capacidades –a nivel del Programa–, el cual ha sido determinado a través de la revisión de la gerencia y gestión realizada en la estructura ejecutiva y operativa del Programa.

El análisis surgido del proceso de levantamiento de información tuvo los siguientes objetivos específicos:

1. Recopilar información fidedigna acerca de la ejecución del Programa en sus componentes e instancias, incluyendo las organizaciones e instituciones co-partes
2. Recibir opiniones contrastadas acerca de la percepción sobre el alcance de los componentes, efectos y productos y el logro de las metas e indicadores
3. Conocer la valoración que del Programa hacen los destinatarios directos o indirectos acerca del impacto generado por el Programa

Se tuvieron en cuenta 4 enfoques adicionales en el proceso de análisis de la información:

- a) análisis de los factores internos y externos al Programa, relacionados con el contexto, que contribuyeron o limitaron el logro de los objetivos
- b) análisis cuantitativos y cualitativos, con conclusiones debidamente contrastadas y soportadas por los elementos de análisis recogidos
- c) identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas, producto de la implementación operativa y sustantiva del Programa, tanto por componente como por el Programa Conjunto
- d) valoración de las estrategias de intervención y acompañamiento a las organizaciones socias co-partes, analizando procesos y el logro de los resultados por componente, de los ejes transversales y del Programa Conjunto

La investigación documental, entrevistas y grupos focales partieron de los cuatro niveles de análisis: *eficacia, impacto, pertinencia/relevancia, eficiencia y sostenibilidad*, de acuerdo a las preguntas planteadas para la evaluación en los TdR y la matriz adjunta al informe inicial (ANEXO IV).

Se realizaron 104 entrevistas a sujetos de derechos y actores claves relacionados con el Programa utilizando guías de entrevistas semi-estructuradas individuales elaboradas con antelación. Se desarrollaron además 18 grupos focales con técnicas de participación activa y se utilizaron técnicas de observación directa a las intervenciones en las comunidades, organizaciones e instituciones visitadas. (Anexo I, lista completa de personas y organizaciones entrevistadas). Asimismo, se consultaron y revisaron más de 170 documentos relacionados con la implementación del Programa Maya (Anexo V, Información Documental Revisada).

La Evaluación se encontró con algunas dificultades relacionadas con el acceso a la información existente relacionada a los proyectos implementados en el marco del

Programa<sup>8</sup>. De igual forma alguna información relacionada a la gestión del programa ha sido compartida con el equipo evaluador de manera posterior a la etapa de levantamiento y de procesamiento de la información<sup>9</sup>. El equipo evaluador enfatiza que los hallazgos presentados están sólidamente analizados y debidamente sustentados.

El equipo consultor, bajo el criterio de confidencialidad, evitará señalar en la redacción del informe nombres de personas. Citará el de organizaciones específicas solo cuando lo considere estrictamente necesario como un aporte técnico para acompañar sus valoraciones.

## IV. HALLAZGOS

### PERTINENCIA Y RELEVANCIA

El Programa Maya es pertinente dada su coherencia con los compromisos de Estado asumidos en los Acuerdos de Paz<sup>10</sup> y en los instrumentos y tratados internacionales de protección de derechos de los PI, tales como el Convenio 169 de la OIT, la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial y la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Es pertinente también con el mandato del Sistema de Naciones Unidas enmarcado en el UNDAF<sup>11</sup>, que responde a las prioridades nacionales identificadas en conjunto con el Gobierno de Guatemala en el ejercicio de la Evaluación Común de País (CCA por sus siglas en inglés). Busca evitar la dispersión de esfuerzos y recursos y lograr mayor eficiencia, eficacia e impacto a través de la cooperación internacional.

Los ODMs, los Acuerdos de Paz, y los enfoques de gestión de riesgos, género y multiculturalidad se incorporan como ejes transversales en las áreas de cooperación<sup>12</sup>, siendo que Desarrollo Social, Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana, Estado de Derecho, Justicia y Seguridad desarrollan específicamente los efectos programados por Naciones Unidas en su trabajo dirigido al fortalecimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas. Sus esfuerzos están dirigidos a fortalecer la Educación Bilingüe Intercultural<sup>13</sup>, fomentando la participación ciudadana en general y de

---

<sup>8</sup> Concretamente con el Componente Educación, descrito en anexo VI.

<sup>9</sup> Específicamente información que facilitó la Embajada de Noruega y UNICEF para complementar datos e información.

<sup>10</sup> El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas comienza reconociendo la identidad de los pueblos maya, Xinka y garífuna y considera que éstos "han sido particularmente sometidos a niveles de discriminación de hecho, explotación e injusticia por su origen, cultura y lengua, y que, como muchos otros sectores de la colectividad nacional, padecen de tratos y condiciones desiguales e injustas por su condición económica y social".

<sup>11</sup> Ver UNDAF 2010-2014 de Guatemala en:

<http://www.undg.org/unct.cfm?module=CoordinationProfile&page=Country&CountryID=GUA&fuseaction=UN%20Country%20Coordination%20Profile%20for%20Guatemala>

<sup>12</sup> Estas áreas son Ambiente, Reducción del Riesgo a Desastres, Energía y Agua y Saneamiento; Desarrollo Social: Salud, Educación y Oportunidades Económicas; Gobernabilidad Democrática y Participación Ciudadana; Seguridad Alimentaria y Nutricional; y Estado de Derecho, Justicia y Seguridad.

<sup>13</sup> Efecto 2.3 Se ha mejorado la calidad educativa en todos los niveles, con énfasis en EBI y se ha ampliado la cobertura, capacitación y profesionalización docente con modalidades no convencionales de educación y educación extra escolar; en los municipios priorizados

adolescentes, jóvenes y mujeres indígenas en particular<sup>14</sup>; y a promover el pluralismo jurídico y el acceso a la justicia con enfoque de derechos humanos de las mujeres y los Pueblos Indígenas<sup>15</sup>.

El Programa Maya responde también de manera adecuada a las directrices de Noruega, de 2004, para fortalecer el trabajo con los Pueblos Indígenas en la cooperación al desarrollo - Un enfoque basado en los derechos-. Estas directrices califican como apoyo específico a los Pueblos Indígenas a proyectos que:

1. Plasmen en el diseño objetivos claros e identificables en función del mejoramiento de la situación de los Pueblos Indígenas
2. Involucren al grupo o grupos indígenas en la elaboración de los objetivos y métodos de la actividad
3. Aseguren la existencia de un claro vínculo entre trabajo normativo sobre los temas indígenas y la cooperación práctica

En cuanto a la colaboración con el SNU, las directrices estipulan que Noruega apoyará a que las distintas organizaciones del SNU desarrollen buenas políticas y prácticas en temas relacionados con los Pueblos Indígenas.

En este sentido, el Programa Maya es un esfuerzo singular para el abordaje integral de los derechos de los Pueblos Indígenas como una respuesta integral ante la discriminación, racismo y exclusión estructural y la insuficiencia de los esfuerzos estatales. Es relevante dada la oportunidad que ofrece a la gran variedad de expresiones y organizaciones indígenas de articular una agenda común en temas relacionados al acceso a la justicia, educación y participación política.

También es relevante dada la restricción de espacios de diálogo entre Estado y los Pueblos Indígenas, la marginalización de las instancias estatales vinculadas a la protección de sus derechos y el creciente clima de conflictividad y represión. Es destacable que estos espacios de diálogo cuenten además con el acompañamiento -y el inherente respaldo político institucional- de Naciones Unidas.

En este contexto, el Programa Maya ha representado una oportunidad para los PI de acceder a la justicia, superando los obstáculos estructurales del sistema estatal, poniendo a prueba a las instituciones relacionadas y sobre todo, ha permitido abrir una brecha importante y poco explorada como es la judicialización de los derechos económicos, sociales y culturales a través del litigio estratégico.

Con este Programa y especialmente con su Componente Educación, se valora y promueve el concepto de educación cosmogónica y holística que viven los Pueblos Indígenas y que demandan con enfoque de derechos; concepto que es fundamental por dos razones: La primera, política, porque moviliza hacia la construcción efectiva del Estado Plural; y la segunda, paradigmática, dado el vínculo vivencial del ser humano con la naturaleza y el cosmos que plantean los Pueblos Indígenas.

---

<sup>14</sup> Efecto 3.1 Ciudadanas y ciudadanos, particularmente adolescentes, jóvenes, mujeres e indígenas, amplían su capacidad y mecanismos para el ejercicio de sus derechos y su participación en la gestión del desarrollo en los niveles municipal, departamental y nacional.

<sup>15</sup> Efectos 5.1, 5.2, 5.3 y 5.4.

Es así como el Programa Maya contribuye a fortalecer la articulación de actores y sus esfuerzos, entre el Estado y las organizaciones indígenas, para la creación de un Sistema Educativo Nacional con pertinencia cultural y lingüística.

También es un instrumento útil y pertinente de aporte al proceso de construcción del Estado plural a través de la recuperación y el fortalecimiento de las formas ancestrales de organización indígena, acercándolas a las instancias de concertación y diálogo con autoridades estatales del nivel local.

A través del Componente Participación Política, el Programa trabajó fuertemente el proceso de formación de líderes y aunque no se observa aún la conformación de agendas comunes a corto y mediano plazo, fue un trabajo de alta pertinencia. Asimismo, bajo el paraguas de este componente, los derechos a la identidad, a la ciudadanía y a la participación política fueron abordados a través del fortalecimiento de los sistemas de registro e identificación de personas.

## **IMPACTO**

El objetivo general del Programa Conjunto fue: *"Contribuir al mejoramiento de la situación del pueblo Maya, y de los pueblos Xinka y Garífuna, para alcanzar el pleno ejercicio de sus derechos ante el sistema de justicia, de educación, y político, apoyando de esta manera a la transformación hacia un Estado Plural con mayor capacidad de desarrollo sostenible y mejores posibilidades de combatir la pobreza en Guatemala"*.

A su vez, cada componente apuntó a un objetivo para medir su propio impacto:

**Componente 1:** Justicia. El empoderamiento de organizaciones mayas en materia de litigio estratégico para que los Pueblos Indígenas en Guatemala ejerzan de mejor manera sus derechos individuales y colectivos, especialmente los derechos a la tierra, a los recursos naturales y un ambiente sano, a la no discriminación y la justicia, a la consulta, y a mantener y desarrollar sus formas de organización social propia así como sus derechos culturales.

**Componente 2:** Educación. La implementación del sistema de educación bilingüe intercultural para llegar a una educación de calidad de acuerdo con la cultura e idioma de los niños y niñas mayas, a través de las instituciones del Ministerio de Educación y a través de una participación activa de las organizaciones mayas, las familias y los líderes locales.

**Componente 3:** Participación Política. Una democracia más representativa y legítima en el nivel local y central mediante una mejor formación y representación política, a través de líderes y lideresas mayas mejor preparados para ejercer sus legítimos derechos e intereses.

Aunque en sentido estricto el impacto solo puede evaluarse en el largo plazo pues implica cambios profundos en el entorno donde se produce la intervención, visto desde el momento actual se puede afirmar que el Programa Maya, pese a debilidades que serán apuntadas en este informe, ha aportado al proceso que implica alcanzar el pleno ejercicio de los Derechos de los Pueblos Indígenas y una transformación hacia un Estado Plural.

De este modo, se considera oportuno relevar algunos logros notables que si bien no fueron identificados expresamente en el diseño original, son en alguna medida consecuencia de la intervención del Programa Maya, y entendemos, ratifican en hechos mensurables la pertinencia de la intervención evidenciando elementos de perdurabilidad que valdría la pena profundizar de cara a una eventual próxima fase. Esos logros se basan en un fuerte empoderamiento de derechos, propiciado por el Programa, y los podemos concretar en tres líneas:

***1. El empoderamiento de organizaciones indígenas y sujetos de derecho dando a sus necesidades básicas de educación, justicia y participación política, un enfoque de derechos***

El Programa partió de la identificación de las limitaciones de las organizaciones y comunidades indígenas para reclamar derechos, por eso le apostó al empoderamiento de sus capacidades. Ahora, más organizaciones mayas, líderes indígenas, pero sobre todo la propia población, están tomando conciencia de sus derechos y están exigiéndolos. Esta nueva situación ha permitido demandar el ejercicio legítimo de derechos de identidad, espiritualidad, consulta, libre determinación, participación política y educación pertinente cultural y lingüísticamente, hasta ahora invisibilizados. Asimismo, la educación –educación bilingüe- es percibida como una plataforma fundamental para viabilizar otros derechos colectivos.

Correlativamente, el Programa Maya está fomentando mayor conciencia en el Estado sobre su responsabilidad y obligaciones frente a los Pueblos Indígenas<sup>16</sup>.

***2. La promoción de la judicialización y el uso de canales oficiales por parte de los PI para exigir el cumplimiento de derechos a los portadores de obligaciones***

Con el Programa Maya, las organizaciones co-partes y las comunidades indígenas han puesto a prueba las instituciones estatales para responder a demandas de reivindicación y de espacios de participación. Se están creando y fortaleciendo puentes de diálogo entre Estado, comités de desarrollo y las diferentes formas de organización indígena. Se logró una mejor y mayor participación de los representantes indígenas en los Comités de Desarrollo: COCODES, COMUDES Y CODEDES.

Un resultado de este diálogo es que el RENAP es más sensible ante la situación de sub-registro de la población indígena y está adecuando sus servicios para que se haga con pertinencia cultural. Esto último, principalmente como efecto de demandas concretas planteadas por organizaciones indígenas ante instancias judiciales en el marco del Componente Justicia del Programa Maya<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Ejemplos de ello son el aumento en los pronunciamientos judiciales considerando los derechos de los PI, la conformación de la mesa técnica de diálogo con RENAP, los procesos de participación en los COCODES, CODEDES y COMUDES. Así mismo, la promulgación de instrumentos legales y técnicos en el MINEDUC, aunque aún está marcado por la sensibilidad personal de funcionarios en particular y no de una acción institucional sistemática. En los apartados de eficacia y buenas prácticas se desarrollan con más amplitud estos y otros ejemplos.

<sup>17</sup> La Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI) presentó el 8 de diciembre de 2011 recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del RENAP para que las personas de origen Maya se identifiquen en el DPI con su origen étnico; y Waqib Aj –Cultura y Desarrollo- interpuso recursos de amparo

En el ámbito educativo, las organizaciones indígenas tienen una significativa representación en el Consejo Nacional de Educación –CNE- del MINEDUC, incidiendo en la definición de políticas educativas y han logrado una comisión de trabajo de alto nivel para planificar el presupuesto de la EBI.

En materia de justicia oficial se ha empezado a generar cambios a través del litigio estratégico. Sin embargo, no debe obviarse que los cambios en el sistema de justicia no sólo son de largo plazo, sino además poco perceptibles. Continuar con este proceso dependerá de continuar con la lucha e incidencia reivindicativas. Lo que resulta obvio hasta ahora es que llevar a los tribunales una serie de casos emblemáticos por violación de derechos de los PI permite una comprensión más integral en el sentido de que esta lucha, expresada a través de la manifestación y de otras acciones de hecho, se complementa con la judicial. Ahora los Pueblos Indígenas tienen más argumentos para afirmar que su lucha es legítima y legal. Hay un renovado interés en las organizaciones indígenas y en las comunidades por acceder a la justicia estatal.

### ***3. La contribución activa para la recuperación y fortalecimiento de la organización indígena tradicional, así como de sus sistemas cosmogónicos de vida***

Con el apoyo del Programa Maya se produjo un avance en la recuperación y potenciación de autoridades tradicionales. El énfasis estuvo puesto en lo comunitario y local, concretamente con alcaldías comunitarias, alcaldías indígenas, consejos de ancianos y otras formas propias de auto-denominación de las autoridades indígenas.

Se espera que el fortalecimiento de las capacidades técnicas de las formas tradicionales de organización facilite, a mediano plazo, la conformación de programas políticos conjuntos y la unidad del accionar de las formas de organización propias, lo que impactará definitivamente en las relaciones entre Estado y Pueblos Indígenas.

Además de ser recuperadas o fortalecidas las autoridades tradicionales, existen avances en el reconocimiento de las mismas por parte de las autoridades del Estado, municipales o departamentales, y a partir de su diversidad, están en camino de consolidar su legitimidad de manera colectiva, según sus distintos niveles de representación, para convertirse en interlocutores políticos a nivel nacional. En este sentido, fue importante el trabajo que desde el Programa se hizo para la sensibilización y capacitación a funcionarios de nivel medio sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, para llegar a un entendimiento y diálogo bajo un enfoque de derechos.

#### **EFICACIA<sup>18</sup>**

El espíritu del Programa fue generar un trabajo conjunto e integrado donde todas las partes involucradas aportaran desde su especialidad y experticia hacia el mejoramiento de la situación del pueblo Maya y de los pueblos Xinka y Garífuna, *"para alcanzar el pleno ejercicio de sus derechos ante los sistemas de justicia, de educación, y político, apoyando de esta manera a la transformación hacia un Estado Plural, con mayor capacidad de desarrollo sostenible y mejores posibilidades de combatir la pobreza en Guatemala"*.

---

contra el RENAP para que el DPI incluyera la relación de nombre y apellidos según los usos y costumbres de los Pueblos Indígenas.

<sup>18</sup> Un desarrollo amplio sobre Eficacia por Componente puede verse en el anexo III

Para alcanzar los objetivos trazados, resulta imprescindible una óptima articulación programática con las instancias estatales, lo que se dio de manera más notoria en el componente de Educación por su misma naturaleza y vínculo con el MINEDUC.

En general, el diseño del Programa Maya no facilitó ni generó las condiciones para un programa coordinado. Por el contrario, se caracterizó por la carencia del desarrollo de una visión estratégica articulada como Programa Conjunto. Sin embargo, se reconoce la iniciativa del Programa Maya, a lo interno del SNU, en conjunto con el Programa regional -Pro 169, de la OIT-, el Programa Regional para el fortalecimiento de los derechos de UNIFEM, hoy ONU MUJERES, y con el programa de Derechos de los PI de OACNUDH, para coordinar acciones específicas y comunes relacionadas a los derechos del PI, dinámica que generó una propuesta de TDRs y la definición del GTI – Pueblos Indígenas e Interculturalidad- por parte del equipo de país del SNU. Actualmente este grupo es un espacio que funciona y aglutina varias agencias del sistema que contribuyen al ejercicio de los derechos de los Pueblos Indígenas e interculturalidad.

En contraste con lo anterior, se identifica la falta de un vínculo mayor de coordinación operativa y de asistencia técnica con OIT, que es la agencia que tiene el mandato de promoción y protección en lo que se refiere al Convenio 169, básico para la protección de derechos de PI. Lo mismo respecto a UNESCO y ONU Mujeres –aún entendiendo que ONU Mujeres instaló su oficina en Guatemala en junio de 2012- que pudieron haber aportado sus experticias para apoyar a la consecución de los objetivos del Programa Maya.

En general, el Programa fue débil en el fomento de alianzas técnicas y estratégicas, especialmente con otros Programas fuera del SNU y otros actores nacionales e internacionales que se vinculan a la temática del Programa Maya como el Programa Oxlajuj Tz'ikin auspiciado por la Embajada de Suecia.

Fue cada agencia implementadora la que propició, de forma tímida y por separado, alianzas operativas y relaciones institucionales para el complemento del Programa con otras intervenciones propias en torno al cumplimiento de su mandato. Por ejemplo, PNUD tuvo un mínimo de coordinación con PAJUST y PASOC para evitar duplicar acciones. Por su parte, UNICEF desarrolló coordinación de acciones conjuntas a favor de la EBI con la Organización de Estados Iberoamericanos –OEI-, USAID REAULA y PACE-GIZ.

Los componentes integradores del Programa: Justicia, Educación y Participación Política se implementaron en forma separada y con completa autonomía, sin coordinaciones ni articulaciones, aun habiendo co-partes comunes entre componentes; además, como veremos en el apartado sobre Eficiencia, cada uno con una modalidad distinta de programación. Si hubo experiencias de complementariedad entre componentes, fue más por la acción espontánea de las organizaciones indígenas co-partes y esto fue más casual que causal.

Estos elementos, más la dispersión en la acción desde los componentes (entre Justicia y Participación Política contabilizamos 43 co-partes, 20 y 23 respectivamente), no permiten al equipo evaluador hacer una valoración positiva sobre la eficacia del Programa Maya como programa conjunto; máxime que no cuenta con una línea de base a profundidad, ni

con un sistema de monitoreo, lo que limita el seguimiento de sus resultados e indicadores originales.<sup>19</sup>

No obstante, como se menciona ya en el apartado de Impacto, desde la perspectiva de un enfoque de empoderamiento de derechos, el Programa resultó eficaz en cuanto al aporte a la construcción social para un Estado plural, ya que además de haber fortalecido las capacidades de las co-partes y de las autoridades tradicionales, ha propiciado una creciente apropiación de derechos por parte de sus titulares.

### **Pueblos Xinka y Garífuna**

El objetivo del Programa Maya estaba dirigido a *“Contribuir al mejoramiento de la situación del pueblo Maya, y de los pueblos Xinka y Garífuna”*.

De este modo, el pueblo Xinka participó en el Programa a través del Parlamento del Pueblo Xinka de Guatemala y se firmó el Proyecto “Fortalecimiento, revitalización, capacitación política y cultural de las autoridades del Pueblo Xinka”, en octubre de 2010. Sin embargo hubo fuertes debilidades en su implementación y grandes dificultades para lograr el informe narrativo y financiero en 2011. Todo ello llevó a la rescisión del convenio en marzo de 2012, cuatro meses antes de su finalización.

En el caso del pueblo Garífuna, participaron como Parlamento a través de la organización NALEB, quienes facilitaron su personería jurídica para la administración de los fondos. Realizaron numerosas reuniones de incidencia y diálogo e intercambios internacionales, y un taller de mercadeo político con NALEB y la Universidad Landívar. Se integró el eje transversal de género y muy débilmente el de medio ambiente. La línea de acción relacionada con la legalización del Parlamento Garífuna no prosperó debido a diferencias internas dentro de esta instancia.

NALEB reportó dificultades para la rendición de cuentas por parte del Parlamento Garífuna. Por su parte, el Parlamento Garífuna planteó impedimentos en el flujo financiero a través de NALEB que causaron atrasos en la planificación. En el 2011, luego de un año de ejecución, se reportó 76% de ejecución, por lo que solicitaron ampliación del tiempo del Convenio para ejecutar, pero el Componente de Participación Política del Programa Maya no aceptó. A cambio les propuso un nuevo Convenio con los saldos, oferta que fue rechazada por el Parlamento Garífuna.

Fue a través del Componente de Educación que hubo más interrelación del Programa Maya con los pueblos Xinka y Garífuna, aunque no estaba explicitado en su diseño. Con la DIGEBI el Pueblo Garífuna implementó el diplomado lingüístico en Idioma Garífuna para fortalecer las habilidades lingüísticas de un grupo de docentes; y por iniciativa del Consejo Nacional de Educación Maya –CNEM-, respaldado por las autoridades del MINEDUC, se convocó a organizaciones Garífunas y Xinkas para participar en la formulación del currículum de los niveles educativos preprimaria y primaria para el Pueblo Garífuna y el Pueblo Xinka. De esa cuenta, los pueblos aludidos cuentan con instrumentos curriculares vinculantes que deben ser implementados en las escuelas de sus comunidades. La

---

<sup>19</sup> Se destaca que en el caso del C3 se llevó a cabo la iniciativa de contratar una persona encargada del monitoreo, que estableció un programa de visitas y acompañamiento y apoyó a las organizaciones co-parte en la elaboración de sus Informes.

implementación del currículo por Pueblos, especialmente en el caso del Pueblo Xinka, se desarrolla conforme a las características sociolingüísticas de las comunidades educativas definidas por la DIGEBI.

Por su parte, el Componente Justicia realizó acciones afirmativas para lograr que estudiantes xinkas y garífunas participaran en su curso de capacitación sobre Litigio Estratégico<sup>20</sup>.

### **Análisis por Componente**

Siendo que cada componente se implementó por separado y bajo una modalidad distinta a la de los otros, el análisis sobre eficacia se realizará también por separado sobre la base de los efectos identificados en el PRODOC. Las valoraciones responden a:

- El análisis del equipo evaluador,
- Los informes técnicos,
- La apreciación de las organizaciones co-partes y sujetos de derecho, equipo técnico del Programa, aliados estratégicos y actores clave,
- Los indicadores y fuentes de verificación elegidos por el Programa en su planificación (Ver Anexos II y III Matriz de Análisis de Resultados y Matriz de Valoración de Resultados)

### **Componente Justicia**

El objetivo del Componente Justicia se refiere al ejercicio de los derechos de los PI ante el sistema de justicia, a través del empoderamiento de organizaciones mayas en materia de litigio estratégico. Dos eran los resultados de efecto esperados.

***Respecto al Efecto uno:*** Organizaciones mayas guatemaltecas con capacidades permanentes y defensa de los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas y que favorecen el acceso de estos pueblos a la justicia.

OACNUDH preparó un programa de capacitación técnica respaldado por las Universidades de San Carlos de Guatemala, Rafael Landívar y Mariano Gálvez, en el que participaron estudiantes de derecho, docentes de las facultades y representantes de organizaciones indígenas. Las personas entrevistadas consideran que los contenidos de los cursos fueron excelentes, pero señalaron la necesidad de abordar con mayor profundidad la realidad indígena en Guatemala, enfatizando en los problemas estructurales que enfrentan los PI en el país para debatir sobre alternativas de solución.

La metodología utilizada en la capacitación se caracterizó, principalmente en el segundo curso, por combinar conferencias magistrales con ejercicios prácticos relacionados con casos concretos, lo que logró una mayor aprehensión del conocimiento y que el potencial desbalance por la diferente formación académica de las y los participantes no fuera un impedimento en el aprendizaje.

Durante los cursos, las organizaciones pudieron concretar sus proyectos de litigio. La meta según el PRODOC eran 30 proyectos, lograron concretarse 20 y están vigentes 18<sup>21</sup>. Los

---

<sup>20</sup> Según el listado de estudiantes de la segunda promoción del curso sobre Litigio Estratégico participaron 3 estudiantes Xinkas y dos garífunas.

casos versan sobre temas prioritarios para los PI, destacando tierra-territorio, sobre el cual se trabajaron 9 casos. También hay casos sobre derecho de expresión de los PI a través de radios comunitarias, derecho a la identidad, respeto a lugares sagrados, derecho a la educación con pertinencia indígena, discriminación y racismo, derecho a la consulta y derecho al desarrollo libremente determinado.

**El Equipo de Asistencia Técnica Legal (EATL)** se integró con casi un año de retraso, lo que implicó que le fuera relativamente difícil reorientar la estrategia jurídica de los casos del primer curso y que desde un primer momento se implementaran cabalmente las estrategias específicas en torno al litigio (política, comunicacional, educativa, social, de seguridad y financiera-administrativa).

El EATL responde a las expectativas de las organizaciones en lo que a litigio nacional se refiere, no así a las expectativas de las organizaciones de litigar ante el Sistema Interamericano (SI), por lo que ha tenido que recurrir a consultores que asesoren a las organizaciones en esta materia. Su mayor valor, además de su capacidad técnica, es que no ha asumido el litigio sino que ha permitido que sean las organizaciones las que con su orientación lo asuman, se empoderen y lo practiquen directamente. No obstante, existen organizaciones que tienen gran dependencia técnica del EATL, especialmente aquellas que litigan por primera vez.

Un valor agregado del Equipo es que ha difundido las experiencias y buenas prácticas generadas por el litigio estratégico. De este modo, su acción no se circunscribe a apoyar a las organizaciones co-partes del Programa, sino también a capacitar a comunidades sobre los resultados inmediatos del litigio para replicar experiencias.

***Respecto al Efecto dos:*** *Las instituciones del Estado modifican sus acciones en beneficio de los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, contribuyendo a la transformación del Estado plural en Guatemala.*

La mayoría de los casos han sido presentados a la justicia, utilizando la vía de amparo o el recurso de inconstitucionalidad y buscan sentar precedentes jurisprudenciales de impacto general, o generar cambios sustantivos<sup>22</sup>. Los otros casos están en la vía administrativa y se procura una negociación con autoridades estatales. La vía administrativa también implica realizar acciones políticas y sociales para generar mejores condiciones para la negociación y puede incidir en la cultura jurídica y política de la administración pública. Algunas organizaciones están haciendo uso de mecanismos del Sistema Interamericano<sup>23</sup> como audiencias temáticas, medidas cautelares y litigio.

---

<sup>21</sup> Los proyectos de la Defensoría Maya y de la Fundación Maya no fueron aprobados para una segunda donación. En el caso de la primera, a criterio de OADNUDH, reportó muy pocos avances en lo concerniente a la consolidación del sujeto de derecho y se evidenciaron algunas debilidades en el manejo administrativo y financiero del proyecto. En relación con la segunda, hubo alcances muy limitados para implementar las acciones establecidas en la estrategia jurídica.

<sup>22</sup> A solicitud del equipo evaluador algunas co-partes entregaron copia de memoriales y resoluciones judiciales sobre sus respectivos casos.

<sup>23</sup> A CONIC le fue concedida una audiencia temática en el 2011; COISOLA tiene presentada una petición por violación del derecho a la libertad de expresión de los PI a través de radios comunitarias y ha solicitado medidas cautelares. Además, durante una visita de la Relatora de Pueblos Indígenas de la CIDH al país, el EATL logró una audiencia para las copartes del Componente para abordar problemáticas relacionadas con PI en Guatemala.

La evaluación arroja que hay una comprensión de la importancia y aporte del litigio estratégico y hay consenso entre las co-partes en la necesidad de replicarlo como una buena práctica. Valoran que han dado un paso cualitativo, pues pasaron de un litigio “procedimental” a utilizar estrategias alrededor del litigio, acompañando lo legal con lo político, comunicacional, educativo, social, de seguridad y financiero-administrativo. En este proceso han sido fundamentales las clínicas jurídicas implementadas por el EATL.

Para el equipo evaluador si bien esas estrategias específicas son importantes para potenciar los casos y el litigio, no hacen automáticamente al litigio estratégico. El litigio es estratégico en tanto el caso seleccionado tenga el potencial de generar cambios frente a problemas estructurales que afectan a los PI. Mientras la selección estratégica del caso es vital, las estrategias específicas en torno a él si bien son importantes, son complementarias.

El litigio estratégico busca generar impacto, por lo que la selección del caso a ser litigado es fundamental. El caso debe tener la potencialidad de lograr cambios importantes en la sociedad o respecto de una o varias situaciones violatorias de derechos. La idea es que el caso, a partir de la aplicación de la ley y del uso de los mecanismos de administración de justicia, genere cambios que trascienden el interés particular de la víctima. Por lo tanto, el caso debe ser analizado en términos no sólo legales, sino también políticos y sociales.

En este sentido, un caso es emblemático por la situación violatoria que representa y por la posibilidad real de transformación del status quo que presenta su litigio. Con el litigio estratégico se puede lograr la derogación o creación de normas, la creación de políticas públicas y el cese de prácticas violatorias, entre otros. Son innumerables los posibles resultados del litigio estratégico a partir de la selección de un buen caso. Esto nos lleva a considerar la calidad y naturaleza del mismo, así como de la situación violatoria de derechos que representa.

A partir de lo anterior y del concepto de litigio estratégico que recoge el PRODOC, para el equipo evaluador no todos los casos litigados por el Componente Justicia son estratégicos<sup>24</sup>, toda vez que no todos tienen el potencial para lograr un impacto general. Por ejemplo, mientras el caso del Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala (COMG) busca reformar la Ley de Telecomunicaciones para que los PI puedan acceder a radios comunitarias en condiciones de igualdad y no discriminación; el caso litigado por la Defensoría K'iche es para recuperar las tierras de una familia desposeída por el ejército. El máximo logro del caso es la eventual recuperación de las tierras para esa familia. Aún si el caso fuera exitoso y a partir de él otras familias desposeídas por el ejército también quisieran recuperar sus tierras, deberán iniciar procesos legales similares cada una de ellas. Si bien el caso sentaría un precedente, no se generará un cambio estructural con el litigio de ese caso.

---

<sup>24</sup> Aunque la evaluación no se centró en el análisis de los procesos legales porque no correspondía con los TdR (no se analizó por lo tanto la argumentación fáctica ni jurídica, ni la construcción de los medios probatorios, ni la fundamentación doctrinaria y jurisprudencial), se valoró la información sobre los casos que se encontró en diferentes documentos entregados por OACNUDH y EATL y la que proporcionaron las co-partes durante las entrevistas. Esto dio suficiente información sobre la naturaleza de los casos, los hechos violatorios, los objetivos perseguidos por las organizaciones, las vías legales o administrativas utilizadas y el estado de los procesos legales.

Tampoco todos los casos en el marco del Componente Justicia tienen posibilidades de ser litigados ante instancias de protección internacional -como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos- porque no satisfacen los estándares requeridos, pese a que existe una expectativa generalizada entre las organizaciones co-partes de recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Por otro lado, ha faltado una complementariedad estratégica entre los casos litigados sobre la misma materia. Pese a que 9 casos tratan tierra-territorio ha estado ausente una visión articulada e integradora entre ellos. Cada organización litiga desde su espacio, experiencia y visión, pero no necesariamente en forma complementaria con los otros. En ese sentido, no se optimiza el litigio.

No obstante lo anterior, el litigio ha sido estratégico para romper el temor de las comunidades indígenas de acceder a la justicia estatal; y fundamentalmente, ha servido para que reconozcan e interioricen sus derechos y potencien su capacidad para demandarlos frente al Estado. Ha fortalecido tanto a las organizaciones indígenas en su institucionalidad y relaciones, como a los sujetos de derecho, quienes han adoptado dinámicas propias de defensa, trascendiendo la acción de las organizaciones que litigan. Asimismo, ha contribuido a la recuperación de instancias de autoridad tradicionales, revitalizando las estructuras de poder comunitario.

Aunque son pocas las sentencias favorables emanadas del litigio estratégico dentro del Programa Maya, los casos están obligando a las autoridades de justicia a conocer y pronunciarse sobre la cultura y cosmovisión maya. Además, existe una valoración muy positiva desde los operadores de justicia claves sobre el litigio de las organizaciones indígenas en el marco del Programa Maya. Concretamente, se han referido al buen nivel técnico de la argumentación fáctica y jurídica.

Grupo de Discusión y Red de apoyo al LE: De acuerdo al PRODOC, en el Grupo de Discusión participarán, entre otros, las organizaciones participantes, los docentes universitarios y miembros de la academia y será un espacio técnico, académico y político para discutir temas vinculados a los litigios, los elementos teóricos que se relacionen con los casos y las posibilidades de que la academia desarrolle investigaciones jurídicas útiles a los mismos. Su finalidad es constituirse como un espacio de discusión permanente que apoye e insume la tramitación de litigios estratégicos impulsados por las organizaciones participantes; y otros que en el futuro puedan concretarse.

Según la información recibida, el Grupo de Discusión se reúne periódicamente. Para el EATL es un espacio rico para la discusión académica y de incidencia temática. No obstante, a partir de entrevistas realizadas a directores de organizaciones y a coordinadores de proyectos, las organizaciones no lo tienen aún como un punto relevante en su agenda. Todavía no lo visibilizan como un espacio de utilidad práctica para el litigio. Respecto de la Red de apoyo al LE, las co-partes no han interiorizado su valor y es subutilizada por ellas, aunque señalan que les ha servido para intercambiar algunas experiencias y buenas prácticas relacionados con el litigio estratégico.

En consideración del equipo evaluador, aunque son incipientes las aproximaciones de las organizaciones co-partes al Grupo de Discusión y a la Red de Apoyo, ambos espacios son herramientas complementarias que refuerzan no sólo el litigio de los casos, sino también la

institucionalidad de las organizaciones y su capacidad de incidencia, por lo cual el Programa Maya, a través del Componente Justicia, debe continuar fortaleciéndolos hasta que sean apreciados y utilizados en su verdadera dimensión.

### **Componente Educación**

El impacto de este Componente indica: *“La implementación del sistema de educación bilingüe intercultural para lograr una educación de calidad de acuerdo con la cultura e idioma de los niños y niñas mayas, a través de las instituciones del Ministerio de Educación y a través de una participación activa de las organizaciones mayas, las familias y los líderes locales”*. Para el alcance de este objetivo se identificaron en el diseño cinco Efectos y veinticuatro Productos.

**Respecto al Efecto uno:** *“Las instituciones del Ministerio de Educación implementan políticas educativas bilingües interculturales, que garanticen una mejor educación para los niños y niñas indígenas”*.

Este efecto fue alcanzado de manera muy positiva, tomando en consideración la promulgación del Acuerdo Ministerial No. 3409-2011, mediante el cual se declaran las Políticas Educativas, entre las cuales figura la No. 5 relativa a la Educación Bilingüe, Multilingüe e Intercultural. También, la formulación de instrumentos curriculares que desarrollan de manera integral y sistemática en todas las áreas curriculares del CNB, la educación bilingüe intercultural e incorporan la cosmovisión, conocimientos científicos y tecnológicos, así como prácticas culturales de los pueblos Maya, Garífuna y Xinka.

Asimismo, se logró la promulgación de la codificación de escuelas bilingües del nivel de educación primaria, instrumento legal que favorece la atención administrativa, curricular, presupuestaria, nombramiento de docentes y dotación de materiales educativos; entre otros aspectos, coherentes con el idioma y cultura de las y los niños. Tanto las Políticas Educativas, los instrumentos curriculares, como la codificación fueron posibles por la sensibilidad y el enfoque de derechos manifestados por el Ministerio de Educación en la administración 2010-2012, así como la incidencia y participación del Consejo Nacional de Educación Maya –CNEM- y sus organizaciones, y de las organizaciones garífuna y Xinka. UNICEF jugó un papel muy importante, mediante su abogacía a favor de la EBI con las autoridades ministeriales y en las reuniones de la Junta de Seguimiento, insistiendo en el logro de dichos instrumentos. Sin embargo, durante el 2012, las nuevas autoridades del MINEDUC aún no han tomado como prioridad la implementación del Currículo por Pueblos, a excepción de las limitadas acciones que DIGEBI está desarrollando al respecto.

El alto alcance de este efecto también es caracterizado por los resultados satisfactorios de alianza que ha promovido, principalmente el Consejo Nacional de Educación Maya –CNEM, con organizaciones indígenas, sociedad civil y el Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala –STEG-, para demandar la promulgación del Proyecto de Ley de Generalización de la Educación Bilingüe Intercultural<sup>25</sup>.

En este proceso se conformó una comisión de alto nivel integrada por el Ministerio de Educación, Ministerio de Finanzas Públicas, Sindicato de Trabajadores de la Educación de

---

<sup>25</sup> Registro 3913. Mediante Oficio REF: MDH 392-10 de fecha 7-10-2010 el proyecto logró dictamen favorable de la Comisión de Educación del Congreso de la República.

Guatemala –STEG- y el Consejo Nacional de Educación Maya –CNEM-, para la planificación de la inversión en EBI. Lamentablemente, hasta el año 2012, la asignación presupuestaria destinada a EBI proveniente de fondos nacionales disminuyó porcentualmente frente a fondos internacionales, que van en aumento.<sup>26</sup>

La Gran Campaña Nacional por la Educación que aglutina a 75 organizaciones de la sociedad civil entre medios de comunicación, universidades, entidades académicas, organizaciones indígenas y otras, han definido en 2011 una Propuesta de Agenda Nacional de Educación con Calidad. El proceso cuenta con el apoyo de UNICEF.

Los padres y madres de familia y las autoridades comunitarias (COCODES) han dado muestras de respaldo a la EBI, aunque aún se esperan acciones políticas contundentes para el ejercicio del enfoque de derecho de la EBI. El magisterio organizado en el Sindicato de Trabajadores de la Educación –STEG- demanda la implementación de la EBI y respalda el Currículo por Pueblos<sup>27</sup>. Cabe destacar que el magisterio nacional es un actor fundamental para la aplicación en el aula de las políticas educativas.

***Respecto a Efecto dos:*** “Las instituciones del Ministerio de Educación han implementado en el aula modelos educativos de EBI con mejores prácticas de descentralización y gestión educativa, con docentes formados y materiales con criterios lingüísticos”.

Este efecto tiene un alcance de nivel medio, pues aunque se realizaron acciones de capacitación e implementación metodológica muy valiosas, fueron aisladas y sin seguimiento ni apoyo en el aula.

Los docentes participantes en los diplomados lingüísticos valoran positivamente los contenidos abordados<sup>28</sup>. Les ha ayudado a mejorar su desempeño docente, pero su participación fue personal y aislada, lo que no favoreció la EBI en la escuela completa donde labora. Su conocimiento sobre cultura maya como fuente de aprendizaje, además de los conocimientos básicos sobre calendario y matemática maya, se reduce a las costumbres y tradiciones, lo cual pone en riesgo de folklorizar la cultura maya en la escuela. Por otra parte, las niñas y los niños de las escuelas visitadas no cuentan con materiales educativos para el aprendizaje y desarrollo de competencias previstas en las áreas curriculares, pese a estar contemplados en el PRODOC. La demanda de textos educativos en idiomas mayas y bilingües es generalizada, generando iniciativas municipales para crear sus propios materiales educativos.

***Respecto al Efecto tres:*** “Las instituciones del MINEDUC, las ONGs y actores locales han participado en la toma de decisiones y han apoyado iniciativas a favor del cumplimiento del derecho a la educación preprimaria y primaria de calidad y pertinente con la cultura e idioma”.

Su alcance se califica de nivel medio, en tanto que habiendo desarrollado acciones importantes para el Sistema Educativo Nacional, escapan de la focalización territorial<sup>29</sup> y

---

<sup>26</sup> Análisis contenido en documento de la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural –DIGEBI-.

<sup>27</sup> Entrevista con representante de CNEM y representante de STEG.

<sup>28</sup> Competencias de lecto-escritura en idiomas mayas y garífuna; elaboración de materiales educativos y elementos de cosmovisión y calendario maya.

<sup>29</sup> Indicado en Descripción del Programa de este informe.

de la delimitación con enfoque de derechos para los Pueblos Indígenas, definido por el Programa Maya.

Las escuelas NEUBI han desarrollado una muy buena práctica sistemática de metodología activa<sup>30</sup>, pero el tratamiento de los idiomas mayas como idioma pedagógico y la cultura maya como fuente de aprendizajes, es muy débil. El conocimiento de la cultura maya por parte de las y los docentes<sup>31</sup>, además del manejo de información elemental sobre el calendario maya, es muy incipiente, limitándose a las costumbres y tradiciones de la localidad. En ese marco, el gobierno escolar tiene débil enfoque en la pertinencia cultural; la participación de padres y madres de familia es significativa en cuanto a su involucramiento en el proceso educativo de sus hijos, logrado mediante procesos de formación. Sin embargo, tanto los padres de familia y las autoridades locales (COCODES) aún no dan saltos cualitativos en cuanto a acciones políticas para el ejercicio de enfoque de derechos de la EBI, lo que no demerita la valoración positiva de su respaldo a la EBI.

El proceso de fortalecer capacidades para la entrega y práctica del CNB en el aula, se ha desarrollado también en departamentos fuera de los focalizados por el Programa Maya, sin desarrollar el enfoque EBI. Se ha atendido el Programa PAIN de preprimaria, también en departamentos fuera del área focalizada, que, aunque atiende niñas y niños mayas, no tiene un enfoque de calidad EBI pertinente con la cultura e idioma maya. Durante el año 2012, la DIGEBI ha priorizado la entrega de manera limitada del Currículo por Pueblos, mientras DIGECADE aún desarrolla la entrega del CNB como instrumento genérico.

APPEDIMIBI ha desarrollado sistemáticamente una experiencia innovadora en educación inicial y preprimaria de muy alta calidad con pertinencia cultural y lingüística. Ha sido tomada como base para la formulación del modelo de educación inicial y preprimaria del MINEDUC.

***Respecto al Efecto cuatro:*** *“Organizaciones comunitarias fortalecidas han apoyado la educación de la niñez en su cultura y lengua materna”.*

El alcance del efecto cuatro se califica como alto, toda vez que el respaldo social organizado para la EBI va en aumento y se vincula al ejercicio de otros derechos. CNEM ha logrado una importante base social con organizaciones indígenas regionales y nacionales que promueven el ejercicio de otros derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, quienes reconocen al Currículo por Pueblos pertinente con los derechos colectivos.

El involucramiento de los COCODES como acción de las escuelas NEUBI está generando un respaldo de las autoridades y líderes comunitarios a favor de la EBI.

Finalmente, sobre el efecto cinco *relativo a iniciativas a favor de la educación de la niña en secundaria*, se alcanzó el primer producto relativo al diagnóstico de la niña indígena, pero su implementación fue suspendida aduciendo el desarrollo de las políticas gubernamentales de Gratuidad de la Educación y Transferencias Condicionadas. No se

---

<sup>30</sup> Los docentes ha sido capacitados en metodología activa en coherencia con el Currículum Nacional Base.

<sup>31</sup> La formación o actualización de los docentes en cosmovisión, ciencia y tecnología maya, garífuna o Xinka, implica el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas de acuerdo con las normativas legales nacionales e internacionales vigentes. Los esfuerzos programáticos y presupuestarios al respecto son fundamentales para el ejercicio del enfoque de derechos.

evidenciaron acciones que mantuvieran la promoción, en otros ámbitos de acción, de los derechos a la educación de las niñas indígenas.

### **Componente Participación Política**

El objetivo de impacto que se trazó el Componente de Participación Política fue: "*Una democracia más representativa y legítima en el nivel local y central mediante una mejor formación y representación política, a través de líderes y lideresas mayas mejor preparados para ejercer sus legítimos derechos e intereses*". Para su alcance se identificaron en el diseño cinco Efectos y catorce Productos.

En general, se realizaron las tareas propuestas pero el bajo grado de coordinación de las acciones no aportó a su alcance y los defectos de diseño del componente no facilitaron un enfoque a la obtención de resultados del todo riguroso.

La estrategia de intervención principal del Componente fue la capacitación, a la cual le faltó en general mayor enfoque práctico y una metodología de multiplicación de conocimientos adecuada, que garantizase llegar a otros estratos poblacionales más allá de la formación de líderes.

Hubo un buen enfoque hacia el trabajo con jóvenes y especialmente con mujeres. Esto último impulsado en parte por el hecho de que algunas de las co-partes tienen esa especialidad y sólo trabajaron con mujeres. El eje de medio ambiente tuvo un desempeño más limitado debido a la carencia de un adecuado enfoque estratégico.

***Respecto al Efecto uno:*** *Población maya en áreas seleccionadas tiene un nivel de registro / documentación oficial sustancialmente incrementada para garantizar el ejercicio de sus derechos civiles, económicos, sociales y políticos.*

Se produjo un incremento en el nivel de registro/documentación de la población, así como en la participación política, aunque es difícil determinar en qué medida se debió a la acción del Componente. De hecho, el notable aumento de participación indígena no se tradujo en un aumento en el número de autoridades, funcionarios o diputados indígenas producto de las elecciones, lo que quizá esté vinculado con una todavía débil representatividad y reconocimiento de los líderes indígenas, una falta de confianza y credibilidad en el sistema democrático representativo desde la población indígena; una falta de educación en cultura política, la carencia de un liderazgo aglutinador y una situación de pobreza estructural, lo que permite la influencia sobre los líderes y los votantes por parte de los partidos políticos.

La incidencia sobre el RENAP fue adecuada y dentro de lo establecido, aunque por motivos políticos no se consiguió la reforma de la Ley del RENAP, aunque sí se conformó la Mesa Técnica de diálogo del RENAP a iniciativa del Congreso, en la cual participan organizaciones indígenas.

***Respecto al Efecto dos:*** *Líderes y lideresas mayas mejor representados en el sistema político a nivel local y central ejercen mejor sus derechos e intereses específicos como pueblos indígenas.*

Muchos de los enunciados de los efectos y productos propuestos en el Componente y en este Efecto en concreto, pretendían tener un alcance nacional, pero los proyectos en su

mayoría tenían alcance departamental. Así, cuando se pretendía una incidencia política a nivel local y nacional, normalmente esta incidencia se suscribió al ámbito local. Fueron los proyectos de ese menor alcance geográfico los que reportaron mejor rendimiento.

En general hubo falta de enfoque hacia los resultados esperados de los Productos y también hacia los indicadores propuestos. Hubo un buen enfoque hacia el trabajo con jóvenes y especialmente con mujeres.

***Respecto al Efecto tres:*** *La organización, la institucionalidad y las capacidades de incidencia de las autoridades mayas ancestrales y parlamentarios mayas son fortalecidas.*

El Producto de este Efecto, relacionado con “*inclusión y participación de pueblos indígenas en instancias políticas y de partidos políticos*” fue removido, junto con sus indicadores, al Efecto 2, aunque tampoco consta en ese Efecto ninguna co-parte que trabajara específicamente este Producto.

El Producto relacionado con la aplicación de mecanismos legales existentes, se centró mayormente en la capacitación y menos en el accionar de estos mecanismos legales. El indicador de “número de casos resueltos” apenas fue tenido en cuenta en los reportes.

Otro de los Productos pretendió una mejor interrelación de las autoridades indígenas a nivel nacional e internacional. En el plano internacional, sí hubo una serie de intercambios producidos, aunque no suficientemente dirigidos desde el punto de vista estratégico a la consecución de metas concretas. Pero la esperada interrelación a nivel nacional, más bien se produjo sobre todo en el ámbito local.

También se reportaron otras actividades que no pertenecían a la acción de este Producto como: justicia tradicional, reconstrucción de alcaldías indígenas o incidencia para incluir demandas indígenas en plataformas electorales.

El trabajo en fortalecimiento de capacidades de diputados/as tuvo un mal desempeño debido a la propia dinámica política de los partidos y a la falta de compromiso de los diputados. Las capacitaciones no tuvieron el debido enfoque; no llegaron al público deseado. La agenda legislativa tuvo un escaso avance.

***Respecto al Efecto cuatro:*** *Diálogo sostenible entre líderes y lideresas mayas y representantes del Estado favorecen el respeto a los derechos de los pueblos indígenas en Guatemala.*

El Producto sobre formación de alto nivel en incidencia política se desarrolló bien en Huehuetenango y en Quiché, aunque con un alcance geográfico pequeño. El otro programa de capacitación desarrollado por MOLOJ a nivel nacional estaba centrado en la realización de procesos de diálogo e impulso de iniciativas de Ley y no en el programa de formación a líderes que establecía el producto.

El Producto referente a la construcción de medios de interlocución con instituciones públicas también se desarrolló de forma eficaz con los proyectos con alcance geográfico más concentrado. En el caso de MOLOJ, siendo a nivel nacional, se centró, al igual que en el Producto 1, en la realización capacitaciones en forma de diálogos, más que en establecer instancias de interlocución con vocación de permanencia.

**Respecto al Efecto 5:** *La población Maya mejora el ejercicio de sus derechos colectivos e individuales en el marco del cumplimiento del Convenio 169 de la OIT.*

El fortalecimiento del ejercicio del derecho a consulta no tuvo el alcance esperado, pero la formación a funcionarios sobre el Convenio 169 OIT sí tuvo un buen desempeño, por lo que el efecto presenta un desempeño de nivel alto.

El Producto 1 esperaba fortalecer el ejercicio de consulta. El proyecto más grande a nivel nacional gestionado por COMG propuso un programa de formación de alto nivel enfocado al ejercicio de la consulta, sin embargo, se centró en la formación mediante capacitaciones y sensibilización social sobre el Convenio 169, pero no consta la parte práctica del propio ejercicio de la consulta. Fue un buen desempeño, aunque no respondió estrictamente a lo establecido en el Producto.

Sin embargo, el otro proyecto del Producto, gestionado por APROBA-SANK, obtuvo un excelente rendimiento en un solo Departamento –Alta Verapaz-, en que se reportan 46 consultas por parte de entidades estatales relativas a la tierra y el territorio a las Comunidades Indígenas.

El Producto 2 se refería al programa de capacitación a funcionarios sobre el Convenio 169. Hubo un programa a nivel nacional por parte de Defensa Legal Indígena, con talleres de formación de dos días y muy poca actividad práctica. En el caso de CONAVIGUA, fue dirigido más a líderes indígenas que a funcionarios, como establecía el Producto, pero con buen enfoque a trabajo con mujeres, siendo su especialidad. En el caso de Iniciativa-E, realizaron la capacitación a través de INAP, lo cual es lo más apropiado, pero a la vez lleva a reflexionar sobre el valor agregado de intervención de la co-parte.

## **EFICIENCIA**

Uno de los elementos del análisis de eficiencia es el nivel de cumplimiento de lo planificado con relación a lo ejecutado; en ese sentido el Programa Maya se valora positivamente.

Se destaca en el diseño del Programa la intencionalidad de hacer un abordaje integral basado en los temas prioritarios para los Pueblos Indígenas en base a los mandatos de las tres agencias de Naciones Unidas involucradas, contribuyendo al cumplimiento a la iniciativa UN ONE "Unidos en Acción"<sup>32</sup> de trabajo conjunto. Lo anterior, además del amplio proceso de consulta a organizaciones indígenas al que fue sujeto.

Sin demérito de lo anterior, en el nivel técnico se observa un diseño deficiente, tanto del Programa Conjunto en general, como a nivel de sus componentes. Gran parte de los hallazgos relatados en relación a la eficiencia se centran en esta circunstancia que, a la postre, condicionó el rendimiento del Programa y su enfoque hacia los resultados.

Más que un Programa Conjunto, del cual no hubo tampoco indicadores ni una focalización estratégica, se implementaron tres programas con amplia autonomía. Además, estos tres

---

<sup>32</sup> Iniciativa de Naciones Unidas a fin de simplificar y armonizar las áreas programáticas y operativas de trabajo y contribuir a planes y estrategias nacionales de desarrollo para así tener un mayor impacto positivo en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En fase de pilotaje en 8 países entre los que no se encuentra seleccionado Guatemala.

programas respondieron a tres modalidades distintas de programación. Se definieron un objetivo general y tres de impacto, uno por cada componente. Sin embargo, estos objetivos, además de no contar con indicadores para su seguimiento, se caracterizan por un alto nivel de ambición, lo que los vuelve bastante genéricos en cuanto a su enunciado.

El componente de Justicia respondió a un diseño de "proyecto específico" basado en el litigio estratégico, articulado como tal. El componente de Educación fue asumido como una suerte de "apoyo programático", aunque dirigido al ámbito local, pero a modo de complemento al programa que UNICEF gestiona con el MINEDUC para la implementación de la educación bilingüe intercultural en escuelas primarias y preprimarias. Paralelamente, el componente de participación política se gestionó como un "fondo concursable" para apoyar proyectos de organizaciones indígenas.

Seguramente el tener tres modalidades tan distintas de implementación fue un factor que impidió una mejor gestión conjunta y la toma de decisiones estratégicas integrales sobre la marcha. Este mismo factor también impidió la adopción de un sistema de monitoreo integral que apoyara una mejor gestión basada en resultados.

El marco lógico del Programa Maya no incluyó el necesario análisis de supuestos y riesgos lo que limitó prever retrasos en el cronograma de ejecución atribuibles a contrataciones, procesos de selección de copartes, gestiones administrativas como desembolsos y, sobre todo, situaciones coyunturales como los atrasos producidos por el proceso político electoral.

### **Modelo de gestión**

El Programa Maya contempló diversas instancias o estructuras para la toma de decisiones y el seguimiento, sin embargo careció de instrumentos específicos adecuados para la debida operación y complementariedad de las mismas. Lo anterior provocó que instancias meramente político-estratégicas como la Junta Directiva, tuvieran que conocer y aprobar temas administrativos menores, lo que acrecentó la carga en este sentido.

La Embajada de Noruega, que quizá ha sido el actor o instancia que más claro ha tenido la visión de Programa Conjunto, así como la necesidad de complementariedad entre los componentes, tuvo también un rol formal en cada una de las instancias de toma de decisiones, como operativas. Lo anterior, sumado a su condición de donante del Programa propició una carga muy fuerte para la Embajada en cuanto al tiempo y recursos dedicados al mismo y, por otro lado un involucramiento más allá del nivel político, llegando en algunas ocasiones al nivel micro gerencial.

### **Funcionamiento de las estructuras de Gestión**

El **Consejo Consultivo (CC)** se mostró como una instancia poco operativa por las características de las 13 personas que lo conforman, todas ellas de gran peso político y normalmente con agendas muy ocupadas. El CC no desempeñó el necesario rol de facilitación de diálogo entre Estado, Agencias y Pueblos Indígenas, y careció de un Plan de Acción. En la práctica, el CC se limitó a su segunda función que es la de analizar la situación de contexto, pero no se conocen cambios notables recomendados para la orientación del Programa o para corregir el diseño del mismo. El CC fue convocado con demasiada periodicidad a partir de 2010 sin una definición estratégica concreta lo cual provocó el agotamiento del mismo y una cada vez menor participación de sus miembros. Cabe

mencionar también que el CC no tuvo tampoco oportunidad de reunirse y sesionar por separado de la Junta Directiva.

En la **Junta Directiva (JD)** participan la SEGEPLAN, representantes de las Agencias, la REN, el Coordinador del SNU y el Asesor Técnico Principal (ATP). Normalmente se espera que una Junta Directiva de un Programa Conjunto se reúna principalmente para, a la luz del Informe Anual, hacer valoraciones sobre la orientación estratégica, además de las funciones obvias relacionadas con el análisis y aprobación de auditorías y POA's. En este caso, la JD además de cumplir con las funciones descritas, participó también en procesos administrativos y operativos, como los procesos de selección de Proyectos, lo cual constituyó una doble instancia que restó dinamismo a algunos procesos. Se reunió con una fuerte periodicidad en 2009 –en cinco ocasiones-, produciéndose un desgaste que llevó a que se produjera una sola reunión en 2011.

El programa contempló anualmente 4 reuniones entre el CC y JD, a realizarse en lugares estratégicos donde el Programa Maya apoyaba procesos relacionados a los derechos de los pueblos indígenas. Lo anterior sería un insumo para la priorización de las agendas de seguimiento por parte del CC. La reuniones se realizaron: en San Marcos, enfocándose al tema de la minería; en Livingston, Izabal, sobre cultura y pueblo garífuna; en Sololá, sobre EBI; en el Quiché, sobre participación política y liderazgo de jóvenes y mujeres indígenas; en Chuarrancho Guatemala, sobre propiedad sobre tierra comunal de pueblo Kaqchikel<sup>33</sup>.

No se realizaron las 4 reuniones previstas anualmente, la participación de los miembros del CC siempre fue irregular y las discusiones no siempre concluyeron en acuerdos de seguimiento.

Se previó un **Comité de Selección para cada Componente**, formado por el ATP, el Representante de la Agencia correspondiente y la REN. Los Coordinadores de los Componentes participaron con voz pero sin voto dado que ejercieron el rol de secretarios técnicos de cada comité. Esta Estructura provocó una fuerte carga de trabajo y desgaste a los Representantes de las Agencias y a la REN, dado el gran número de organizaciones coparte que se decidió tener en los componentes de Justicia y Participación Política.

En la **Junta de Coordinación Ejecutiva (JCE)** La JCE la conforman los Coordinadores de cada uno de los tres componentes y el ATP. Era la instancia llamada a ser la responsable de la coordinación de la acción en el plano más operativo y con capacidad de decisión, pero en la práctica, la propia dinámica del Programa, con tres componentes separados, desvirtuó estas funciones y se enfocó más en favorecer la mera ejecución de los Componentes.

El **ATP**, funge como secretario técnico de la JD y es parte de la Unidad de Coordinación<sup>34</sup>. debía ser el responsable de hacer efectiva la coordinación general y de garantizar el

---

<sup>33</sup> Actas de reuniones del Comité Consultivo y Junta Directiva

<sup>34</sup> Informe de Repaso del Programa Maya, Octubre 2011 sobre el ATP señaló: *“El ATP es parte de la Unidad de Coordinación, liderada por el Coordinador Residente de la ONU en Guatemala. Su fin es darle el rol de programa conjunto al programa, por encima de las especificidades de cada agencia -sistemas propios de ejecución, administración, contabilidad y autoridad-. En este esquema, el rol principal del ATP es, en coordinación con las agencias, facilitar el proceso de conciliación de esos sistemas, mejorar las propuestas preseleccionadas, emitir recomendaciones finales, levantar las actas de selección y preparar los convenios. Se ha evidenciado que tiene la responsabilidad de cumplir estos roles pero no la delegación de autoridad desde las agencias. El ATP ha cumplido*

enfoque hacia los resultados del Programa Conjunto, más allá de los componentes y las Agencias. Estuvo en todas las instancias de la estructura, lo que implicó una fuerte carga de trabajo y además se hizo cargo de la coordinación general, a pesar de las debilidades del diseño del programa. Además de las funciones descritas, participó en la aprobación de las recomendaciones de los comités de selección, pero no en lo operativo. En la práctica no fue investido de la delegación de autoridad desde las Agencias, lo que aunado a las particularidades del diseño limitó su capacidad de acción. El equipo evaluador reconoce en la gestión del ATP esfuerzos de visión y articulación integral que valen la pena de ser rescatados en el diseño de una nueva fase.

Los **Coordinadores de Componente** no tuvieron capacidades decisorias de gestión, limitándose a un rol técnico-administrativo. Las decisiones programáticas fueron tomadas a nivel de Junta Directiva lo que dificultó la agilidad de las mismas.

Las **Juntas de Seguimiento (JS)** debían ser las instancias más operativas de coordinación, dada su cercanía directa con los Proyectos. Dichas juntas, según el PRODOC tienen el mandato de evaluar constantemente los avances en la implementación de los objetivos del Programa. Sin embargo sólo se preveían dos reuniones por año, lo cual la hacía inoperante para este fin. Su rendimiento fue diferente en cada componente.

La Junta de Seguimiento del Componente de Educación tuvo un funcionamiento destacado, con una buena gestión de UNICEF y su abogacía por la EBI, logrando la participación del Viceministro EBI y de los directores de las unidades centrales y departamentales de educación co partes, así como de las dos únicas organizaciones mayas co partes. Se le valora por ser un espacio que socializó los avances y las limitaciones en la ejecución de los proyectos de cada co-parte, coadyuvando a la apropiación del proceso. Sin embargo, la instancia no desarrolló un papel más político para la incidencia en el MINEDUC, que favoreciera compromisos institucionales con la EBI.

En el Componente de Justicia ha sido un espacio confuso porque no hay claridad entre las co-partes en qué consiste y quiénes asisten. Además, los temas abordados en la Junta de Seguimiento son diversos, desde administrativos hasta temáticos. En el 2010 fueron convocadas tanto para análisis de coyuntura como para conocer generalidades sobre los casos, pero su utilización se desvirtuó en el 2011 y 2012. En este período abordaron básicamente asuntos administrativos relacionados con la implementación del programa<sup>35</sup>.

En el Componente de Participación Política, la Junta de Seguimiento no desempeñó el papel de instancia de coordinación que se esperaba. Aunque se reunieron en siete

---

*con un rol técnico que le ha permitido participar en toda la dinámica de implementación y estructura del PMaya, acompañando y asesorando a los componentes en los espacios establecidos. Ha tenido acercamiento y comunicación directa con instituciones del así como una relación directa con las copartes y población meta de las mismas, incluyendo con autoridades indígenas. Sin embargo, estimamos que a pesar de la intención y los esfuerzos del ATP y la Unidad de Coordinación, no se ven muchas sinergias concretas en el accionar conjunto, dadas las diferencias de los sistemas y el enfoque de 'ejecutores' dado a las agencias. De esa cuenta, el trabajo del ATP ha tenido que orientarse mucho a los aspectos administrativos."*

<sup>35</sup> Grupo Focal con organizaciones copartes del Componente Justicia en Tecpán, 5 de octubre, 2012.

ocasiones, no tuvo la capacidad de convertirse en un eje de coordinación, organización y distribución de roles dentro del Componente<sup>36</sup>.

### **Coordinación y articulación**

Las instancias de coordinación se enfocaron fundamentalmente en compartir avances de la ejecución. Los componentes también tuvieron dificultades para coordinarse a lo interno. La debilidad de coordinación se trasladó también a los demás niveles del Programa y, como consecuencia, los Proyectos tuvieron un bajo rendimiento en lo referente al trabajo conjunto.

En el Componente de Justicia, las organizaciones que litigan sobre la misma materia<sup>37</sup> no tuvieron espacios de articulación, coordinación y complementariedad que les permitiera, por un lado optimizar recursos y por el otro, aprender de las experiencias de las otras y complementarse. En general, no se promovió un espacio de articulación y coordinación entre co-partes del Componente.

En un intento por lograr esta articulación, las organizaciones co-partes de Justicia aprobaron un Plan de Acción Conjunto en el año 2011 que requería un presupuesto propio; no se logró el financiamiento y la iniciativa quedó suspendida.

En relación con el Componente de Educación, a pesar del relacionamiento favorecido en la Junta de Seguimiento, las co-partes institucionales del MINEDUC (DDEs, DIGEBI, DIGECADE) no articularon sus acciones. Cada co-parte tenía sus “beneficiarios”: Escuelas NEUBI (DDEs), docentes en capacitación lingüística (DIGEBI) y Programa PAIN (DIGECADE), todos en distintas escuelas. Así mismo, DIGECADE promueve procesos de entrega del CNB para su aplicación en el aula y DIGEBI también hace el mismo proceso pero con enfoque bilingüe Intercultural. Para el año 2012, DIGECADE continúa con el proceso de entrega del CNB como instrumento pedagógico genérico, en tanto DIGEBI ha reorientado sus acciones a la entrega del Currículo por Pueblos.

Durante el proceso se elaboraron valiosos documentos que sustentan conceptual, legal, administrativa y técnicamente la implementación de la EBI; sin embargo, no se tiene un registro de dichos productos, ni un plan común para su uso en la implementación de la EBI. Al momento de realizar la evaluación, no se presentó toda la documentación producida, señalada como indicadores de producto en la Matriz de Monitoreo.

El fuerte enfoque del Componente de Participación Política hacia el financiamiento de pequeños proyectos sin mayor interconexión entre sí, produjo una suerte de atomización que tuvo como consecuencia una pérdida de la capacidad de impacto. Los proyectos tienen diferentes tamaños, alcance geográfico, duración y monto; esta disparidad también pone en duda la eficiencia, sobre todo de los que prevén un presupuesto pequeño pero una duración larga o un alcance geográfico amplio.

---

<sup>36</sup> Cabe destacar que en el Componente de Participación Política se realizó un buen esfuerzo por llevar a la Junta de Seguimiento hacia una instancia efectiva de coordinación. La Junta de seguimiento, agregó el "Fortalecimiento" a su nombre, quedando como: Junta de Seguimiento y Fortalecimiento. De manera participativa se construyó un documento, Marco de Orientación, que regulaba las funciones de la instancia. Pero lo más relevante es haberse consolidado como un espacio para el diálogo, intercambio de experiencias y para conocer los avances y retroalimentación de cada uno de los proyectos. También emitió pronunciamientos públicos sobre temas de coyuntura que afectan los derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>37</sup> 9 sobre derecho a tierra-territorio, 2 sobre identidad y 2 sobre libre expresión y acceso a la información

Por otro lado, los procesos de capacitación programados y ejecutados no tuvieron buena articulación territorialmente. Las organizaciones copartes trabajando en los mismos territorios tuvieron una coordinación muy débil y en los casos que se dio fue más bien por iniciativa propia.

Cada organización co-parte elaboró su propio manual de capacitaciones, aunque en gran parte los temarios coincidían en muchas de las temáticas abordadas. Una acción más eficiente hubiera sido tener un manual básico para todas las organizaciones co-parte, independientemente que éste pudiera ser traducido a las diferentes lenguas, de ser posible en sus variantes dialectales o completado con otros aspectos específicos necesarios.

### **Obstáculos administrativos y financieros y medidas tomadas**

El Programa, desde su diseño se comprometió con una fuerte carga administrativa, pues como se ha dicho, hubo necesidad de gestionar tres programas separados con lo que ello implica administrativamente en términos de estructuras<sup>38</sup> y personal fijo<sup>39</sup>. Además, hubo atrasos financieros al comienzo del Programa que afectaron a su implementación.

El primer desembolso para arranque del Programa llegó con seis meses de atraso. El Componente de Educación logró comenzar a tiempo gracias al apoyo de UNICEF y la modalidad de trabajo implementada. No así en Justicia y Participación Política, en los cuales se comenzó a operar a partir de ese momento y a proceder con la selección de co-partes. La acción inició efectivamente a primeros de 2010, un año después de lo previsto.

En el caso de OACNUDH, la oficina de Guatemala no es una entidad descentralizada y por lo tanto depende de las decisiones de su sede en Ginebra. Ello implica que sea la oficina de Ginebra la que aprueba los informes de las organizaciones co-partes, así como los desembolsos. En la práctica esta situación se tradujo en un retraso de más de 6 meses en el desembolso de la segunda parte de los recursos para las organizaciones.

En este período las organizaciones dejaron de realizar las actividades comprometidas en el proyecto tanto en el ámbito legal como las referidas a la estrategia construida en torno a los casos. Esta suspensión impactó negativamente la contribución de estudiantes que estaban haciendo sus pasantías en las organizaciones. El retraso en los desembolsos, ha sido una limitante para que las organizaciones ejecuten según lo programado en lo que resta del año 2012, lo que hace necesaria una extensión del plazo sin contenido presupuestario.

Los proyectos del Componente de Participación Política tuvieron una dinámica lenta, produciéndose un pico de ejecución a partir del segundo semestre de 2010 y todo lo largo del 2011. Este es un factor importante a valorar si se tiene en cuenta que la estrategia de intervención más importante fue la capacitación.

En el caso del Componente de Educación, la asignación de ASIES por parte del MINEDUC como la institución responsable de la administración financiera, es una de las fortalezas mayores del Componente. Las co-partes están satisfechas con la asesoría y

---

<sup>38</sup> Comités de Selección, Juntas de Seguimiento, Coordinaciones de Componente, administración-, y diversas estructuras de gestión del Programa Conjunto (Consejo Consultivo, Junta Directiva, Comité de Coordinación Ejecutiva y ATP

<sup>39</sup> 1 ATP, 3 Coordinadores, 1 Asistente, 3 asistentes de Componente, 1 encargada de M&E (desde 2011), EATL

acompañamiento brindado por la institución para la administración de los recursos. Esta fortaleza se evidencia en la alta ejecución presupuestaria de las co-partes, principalmente durante los últimos tres años, lo cual se logró también por el compromiso y la responsabilidad demostrada por la co partes en la ejecución de las actividades y por el acompañamiento de UNICEF.

La designación de un equipo técnico específico en cada departamento de atención para dar seguimiento a las Escuelas NEUBI, incluyendo el acompañamiento pedagógico, contribuye a la eficiencia del Componente de Educación. Se valora altamente que UNICEF, a finales del 2011, exigió a las autoridades de las Direcciones Departamentales de Educación de Huehuetenango y el Quiché, la contratación de profesionales bilingües para este proceso, argumentando criterios pedagógicos y de Derecho.

### **Incidencia de evaluación de medio término (repaso)**

La evaluación de medio término o Informe de Repaso<sup>40</sup> arrojó una serie de recomendaciones con el fin de dar un giro en la orientación del Programa para optimizar la obtención de resultados desde las instancias de decisión y desde el re-diseño del Programa.

Estas recomendaciones no tuvieron un reflejo en los instrumentos operativos del Programa ni en sus instancias. El equipo evaluador valora que el mayor obstáculo encontrado a la posibilidad de realizar esta redirección es el hecho de tener numerosos pequeños proyectos en marcha, algunos de ellos de larga duración, con sus objetivos, resultados e indicadores, los cuales hubiera sido necesario también revisar. Las recomendaciones hubiesen sido operativas con una cantidad menor de co-partes. No obstante, se observa que podría haberse llevado a cabo un mejor esfuerzo en el intento de reformular algunos indicadores, dar mayor coherencia y articulación a los proyectos de manera que se evitasen duplicaciones y se favoreciese una acción más coordinada y potenciar una discusión programática orientada a los resultados dentro de las diferentes instancias, más que una discusión orientada hacia la ejecución.

En relación a la recomendación particular de *"... iniciar, dentro de los próximos 4 meses, un proceso de identificación y formulación de un nuevo Programa, dando continuidad a los procesos iniciados en cuanto a participación política y agregando otros elementos de orientación estratégica"*, el equipo evaluador no encontró evidencia de que se pusiera en marcha una tarea de discusión y planificación conjunta del Programa, no obstante que el Informe Repaso se realizó en octubre de 2011 y su versión final se dio a conocer 5 meses después. Se identificaron algunas iniciativas particulares tanto del ATP, del Componente de Justicia<sup>41</sup>, así como de la Embajada de Noruega. Sin embargo no llegaron a colectivizarse pues los demás actores sugirieron esperar a conocer los resultados de esta evaluación.

---

<sup>40</sup> Informe Repaso del Programa Maya, Charapa Consult 2011

<sup>41</sup> A partir del mes de agosto 2012, OACNUDH inició una serie de talleres de trabajo con el equipo del Componente Justicia para recopilar insumos para el diseño de una prospección de segunda fase del Componente.

## **Costo Eficiencia**

A la carga administrativa del Programa, se sumó la que supone tener abiertos 23 proyectos en el Componente de Participación Política, 20 en el de Justicia y 10 en Educación. Cada uno de ellos, por pequeño que fuera, con toda la carga de gestión propia de cada proyecto que además del seguimiento, implica costos de coordinación y administración, restando esfuerzos para el seguimiento programático y estratégico.

Durante el desarrollo del programa se realizaron cambios que si bien no afectaron la distribución presupuestaria, sí lo hicieron en la secuencia de las actividades originalmente programadas. Dichos cambios fueron siempre aprobados por la JD.

En este análisis el equipo evaluador desea resaltar la valoración de la Embajada de Noruega en relación a que algunos de los informes financieros, como los relativos al Componente 1, no presentan la información financiera en los mismos rubros y líneas presupuestarias que los planes operativos, lo que afecta a un análisis de costo/efectividad.

A partir de la información disponible se analizó la relación entre el presupuesto asignado a los gastos directos e indirectos y cabe destacar que el manejo y administración del presupuesto global del Programa cumple con lo previsto en el contrato. Sin embargo, hay que tener en cuenta que a agosto 2012, solo se ha ejecutado el 85% de los fondos, porque a esa fecha faltaba por ejecutar US\$ 1,291,446.

En cuanto a la ejecución de los fondos, se estableció en el PRODOC un 7% del total de costos para gastos de administración, 1% para el agente administrativo del Programa, y un 13% de los costos a la coordinación, para un total de 21% de costos indirectos. Sin embargo, según el informe de ejecución recibido por PNUD hasta agosto 2012, el porcentaje utilizado para gastos de coordinación sumaba sólo el 7%, por lo que los gastos indirectos hasta la fecha suman un 14% del total de los fondos ejecutados por el Programa, lo que se entiende como un porcentaje de costos indirectos aceptable.

Cabe hacer notar que para completar el análisis habría que incluir los gastos indirectos correspondientes a cada uno de los proyectos, esto es, salarios de coordinadores y administradores, y pago y mantenimiento de oficina fundamentalmente. La disposición de datos al respecto ha sido irregular y únicamente tenemos información exacta del Componente de Participación Política, pero se puede presumir que éste rubro subirá considerablemente la proporción de los costos indirectos dada la cantidad de proyectos existentes.

## **EJES Y ENFOQUES TRANSVERSALES**

### **Eje Transversal de Fortalecimiento de los Derechos de las Mujeres**

Las mujeres de Guatemala no gozan de las mismas oportunidades que los hombres, especialmente las mujeres indígenas. No tienen espacios de participación real en la vida comunitaria y pública, su opinión no es relevante en la comunidad, muchas no dominan el español y no tienen una relación de igualdad con los hombres. Esta situación las hace más vulnerables frente a la discriminación.

El Programa Maya se planteó como un eje transversal el fortalecimiento del ejercicio de derechos de las mujeres; sin embargo, este eje tuvo muy débil desarrollo, excepto en el Componente de Participación Política, en el que hubo una acción de cierta relevancia,

siendo uno de los criterios de selección de los proyectos e impulsado por un grupo de organizaciones co-parte con la especialidad de trabajo con mujeres. En general, fueron pocos los efectos que proponían explícita y específicamente una acción a favor de los derechos de las mujeres. Un Efecto del Componente de Educación establecía explícitamente la promoción del derecho al acceso a la educación media de la niña maya, pero fue suspendido por motivos políticos, trasladándose los recursos a otros efectos.

También es débil su presencia en los indicadores; en la mayoría de los casos se limitó a incluir una cuota de género: número de hombres y mujeres, número de líderes y lideresas. Esto es sólo una mínima evaluación de enfoque de género dentro de una institución<sup>42</sup>. Pero no se aprecia una acción estratégica direccionada en forma de acciones afirmativas, por ejemplo en la selección de casos para litigio estratégico<sup>43</sup>.

En general, el impacto respecto de los derechos de las mujeres dependió de la gestión que sobre la materia realizaran las co-partes; no respondió a una línea expresa del Programa Maya. En este sentido, algunas co-partes tienen una mayor sensibilización sobre el tema e incorporan actividades dirigidas específicamente para las mujeres.

### **Eje transversal Medio Ambiente**

Este eje debía ser desarrollado en las acciones de los tres componentes: a partir de la inclusión de casos para el litigio estratégico; como parte de la implementación de la política de educación; y desde el conocimiento y participación en el manejo y uso de los recursos naturales, y la formación en participación y representación de las mujeres mayas en espacios políticos para la defensa de estas temáticas.

Desde el Componente de Justicia, los Pueblos Indígenas reclaman el ejercicio de su dominio sobre sus tierras y territorios con el litigio estratégico de casos concretos. Sólo en algunos está presente en forma expresa la relación con medio ambiente, en otros esta relación es implícita a partir de la Cosmovisión Maya que establece la relación armónica entre los pueblos indígenas y sus tierras y medio ambiente, caracterizada por elementos materiales, espirituales y culturales.

Del Componente de Educación, si bien no hubo acción planificada para abordar el eje de Medio Ambiente, el mismo fue desarrollado ampliamente desde el concepto cosmogónico de los pueblos maya, garífuna y Xinka en la elaboración del currículo de los niveles de educación preprimaria, primaria y ciclo básico para los pueblos maya, garífuna y Xinka, lo cual entendemos como un gran logro.

Desde el Componente de Participación Política, el abordaje del eje se incluyó implícitamente en las capacitaciones sobre derechos colectivos y derechos de los pueblos indígenas, Convenio 169 de OIT y en acciones de promoción de consultas de buena fe sobre territorio. Sí fue explícito únicamente en tres de los 23 proyectos: establecimiento

---

<sup>42</sup> Algunas otras preguntas sobre el tema podrían ser: ¿Tiene la organización una política de género declarada?, ¿Están los líderes de la organización identificados con la política de género? ¿Cómo lo demuestran? ¿La organización sistematiza datos desagregados por sexo? ¿La organización ha practicado antes análisis de género? ¿Tienen miembros de la organización formación en género? Etc.

<sup>43</sup> El caso de la Fundación Rigoberta Menchú, que se asume para algunos como un caso de defensa de derechos de las mujeres dentro del Programa Maya, no lleva ni implícita ni expresamente un enfoque de género. No es un objetivo del caso destacar la situación de discriminación de las mujeres indígenas que son contratadas como empleadas domésticas, por ejemplo. Su objetivo es lograr la coadyuvancia con el Ministerio Público.

de compromisos y acuerdos con el Ministerio de medio ambiente, CONAP, MAGA, INAB, sobre el reconocimiento de la administración y protección del medio ambiente; en el establecimiento y fortalecimiento de una Comisión nacional de alto nivel para el diálogo sobre medio ambiente con representación de autoridades indígenas y de gobierno; en la negociación con MINEDUC para integrar medio ambiente como eje de los seminarios de estudiantes de los últimos años del ciclo diversificado.

### **Enfoque basado en derechos**

Desde los Componentes Justicia y Participación Política el enfoque basado en derechos estuvo muy presente y fue la base de la acción de ambos. Toda actividad, bien sea de formación, capacitación, sensibilización o incidencia política, partió de un fundamento jurídico del derecho internacional o nacional, y se logró en gran medida el empoderamiento de derechos de los sujetos de derechos.

No ocurrió lo mismo con el Componente de Educación. Los mayores esfuerzos de este componente se concentraron en acciones técnicas implementadas por el Ministerio de Educación. A pesar de que las acciones técnicas van en función de ejercer la EBI como derecho de los Pueblos Indígenas, la explicitación del enfoque de derechos dentro de la institucionalidad del MINEDUC estuvo prácticamente ausente y se percibe que los funcionarios conciben la EBI como un interés solamente de los Pueblos Indígenas; en tanto que las co-partes mayas impulsaron de manera explícita el enfoque de derecho de la EBI, enfoque que cualifica sus acciones y logros. La participación de los padres y madres de familia, principalmente por acción de las escuelas NEUBI, es significativo en el ámbito educativo; sin embargo, aún se espera que den el salto cualitativo de realizar acciones políticas para ejercer el enfoque de derechos, principalmente las autoridades comunitarias (COCODES). Aunque se hace alusión al concepto de derechos en las declaraciones legales, técnicas y administrativas, se percibe en la institucionalidad del MINEDUC, la EBI como un servicio.<sup>44</sup>

### **Enfoque basado en resultados**

La gestión basada en resultados (GBR) es un enfoque de gestión a través del cual una organización se asegura de que sus procesos, productos y servicios contribuyan al logro de resultados definidos<sup>45</sup>. Esta metodología ofrece un marco coherente para la planificación y la gestión estratégicas, ya que permite mejorar los aspectos de aprendizaje y de responsabilidad. La clave del éxito de este enfoque es definir de manera realista los efectos y productos que se espera obtener, y posteriormente seguir el progreso hacia el logro de los resultados esperados, integrando las lecciones aprendidas en las decisiones de gerencia y presentando informes sobre el desempeño.

El enfoque basado en resultados está plenamente validado y asumido tanto por la Agencias del Sistema de Naciones Unidas, como por la cooperación Noruega. Seguramente este fue un factor de peso para que se tomaran acciones para la reorientación hacia resultados en casos puntuales en los tres Componentes. Sin embargo, esta no fue la práctica habitual ni mucho menos rectora en la implementación del Programa Maya, dada

---

<sup>44</sup> Agenda Nacional de Educación con Calidad. Gran Campaña Nacional por la Educación. ASIES. Guatemala. Septiembre, 2011. Pg. 50.

<sup>45</sup> ver en: <http://web.undp.org/evaluation/documents/HandBook/spanish/SP-M&E-Handbook.pdf>

la deficiencia técnica en el diseño del planteamiento de los efectos y la carencia de indicadores de calidad para su medición y seguimiento.

## SOSTENIBILIDAD

### Programa Conjunto

El Programa Maya como Programa Conjunto careció, desde su diseño, de un enfoque de sostenibilidad integral y no delineó una estrategia de salida. Además, se ha caracterizado por un débil análisis en la identificación de otras fuentes de financiamiento.

Para alcanzar la sostenibilidad de un Programa de esta envergadura, así como de cualquiera de sus componentes, resulta imprescindible una óptima articulación con las instancias estatales vinculadas al quehacer de cada uno de los componentes para su sensibilización y apropiación. El componente de Educación, en contraste con los otros dos componentes, fue el que más apostó en esta línea concentrando su atención para la implementación de la EBI en el MINEDUC.

Por otra parte, aunque las organizaciones co-partes han manifestado expresamente su demanda y expectativas de continuidad del Programa Maya<sup>46</sup> partiendo de recomendaciones expresas, buenas prácticas y lecciones aprendidas, éste aún no ha generado acuerdos con actores e instancias clave para una eventual nueva fase.

Fue cada Componente del Programa el que elaboró una estrategia de sostenibilidad propia, pero sus planteamientos fueron muy ambiciosos, lo que impide pensar en una sostenibilidad inmediata y total de los mismos. Al respecto, el equipo evaluador emite las siguientes apreciaciones:

1. El Programa ha aportado al fortalecimiento de las organizaciones co-partes en su quehacer, su institucionalidad y su contribución a la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. No obstante, las organizaciones co-partes del Programa tienen una existencia, función y reconocimiento social previos al Programa y responden primordialmente a los intereses de su mandato y razón de ser, que no necesariamente coinciden enteramente con los objetivos y resultados específicos propuestos por el Programa.

La circunstancia de atomización de la intervención en pequeños proyectos con débiles nexos de acción conjunta ha enviado un mensaje contradictorio con la dinámica de programa conjunto esperado y ha contribuido a una suerte de "ONGización" alejada del espíritu de la propuesta que ha sido objeto de discusión en el seno del Programa.

2. Las organizaciones co-partes cumplen un rol decisivo en el impulso social de la intervención dado el estado incipiente de las formas de organización propias de los Pueblos Indígenas de Guatemala, pero su fortalecimiento no debe ser el foco de la acción desde el punto de vista de la sostenibilidad. Desde este punto de vista, la labor de recuperación y fortalecimiento de las formas tradicionales de organización indígenas ha sido un verdadero acierto y un esfuerzo a relevar.

---

<sup>46</sup> II Encuentro de Copartes del Programa Maya, Tecpán, 4 y 5 de octubre del 2012.

3. Se valora positivamente como un aporte a la sostenibilidad el fortalecimiento de capacidades el empoderamiento desde un enfoque de derechos que el Programa ha brindado a los sujetos de derechos –especialmente líderes y sobre todo lideresas indígenas- y a las organizaciones co-partes. Sin embargo, cabe matizar que los cuadros de liderazgo maya preparados técnica y políticamente no deben ser tenidos en sí mismos como elementos de aseguramiento de la sostenibilidad a través de su ejercicio de promoción y defensa de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas como plantea el Programa. Indudablemente, juegan un rol multiplicador esencial. Pero precisamente por ese rol esencial, el Programa debía haber garantizado y estructurado procesos de multiplicación y tareas específicas de acción a modo de puesta en aplicación práctica de las competencias adquiridas.

A continuación, algunas valoraciones sobre la sostenibilidad desde cada uno de los 3 componentes del Programa:

### **Justicia**

El EATL ha contribuido fuertemente a generar capacidades técnicas en los equipos de las organizaciones indígenas y él mismo a su interior se ha apropiado del litigio estratégico. Empero, algunas organizaciones tienen un alto nivel de dependencia del EATL lo que constituye en sí mismo un factor crítico para la sostenibilidad. También ha conformado una red que pretende ser un espacio de articulación entre organizaciones para compartir y difundir información, lograr alianzas y coordinaciones y que pueda mantenerse más allá de la vigencia del Programa. Sin embargo, las organizaciones co-partes aunque la conocen, no la utilizan, o lo hacen poco.

Las organizaciones valoran la estrategia impulsada por el Programa Maya para el litigio estratégico, pero señalan que sin recursos económicos no pueden replicarla. No visualizan una adaptación de la estrategia a sus capacidades institucionales, lo que pone en riesgo el seguimiento a los casos a la finalización del programa y la sostenibilidad de la estrategia<sup>47</sup>.

Algunos casos dentro del Programa Maya han sido enviados al SI, y la mayoría de co-partes aspira a lo mismo. Estos casos obtendrán respuesta de la Comisión Interamericana una vez finalizada la vigencia del Programa. Las co-partes no cuentan con estrategias elaboradas y asumidas para sufragar los costos que eventualmente se generen.

### **Educación**

Los logros alcanzados principalmente con la promulgación del Currículo por Pueblos –CP-, la Codificación de las Escuelas Bilingües Interculturales y la promulgación de las Políticas Educativas, fortalecen estructuralmente la EBI en el Sistema Educativo Nacional.

Sin embargo, el porcentaje presupuestario disponible para desarrollar acciones de la EBI en el aula, para el año 2011 fue apoyado en un 70% por fondos de la cooperación internacional. Para el año 2012 constituyó el 68%, sin embargo, la proyección para 2013

---

<sup>47</sup> Como ejemplo podemos citar a la Defensoría Maya, cuyo proyecto no fue seleccionado para una segunda donación. Manifiestan que estaban “listos” para presentar el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Áreas Protegidas, después de un proceso de consulta comunitaria de seis meses, pero con el cierre del proyecto no tuvieron capacidad para sufragar los gastos de asesoría legal y costos del proceso, ni de continuar con la implementación de las estrategias específicas promovidas por el Programa Maya entorno al litigio.

es de hasta un 76%<sup>48</sup>. Como se puede observar, lejos de incrementarse el financiamiento estatal, tiende a disminuir, lo que constituye un factor de alto riesgo para la sostenibilidad si los fondos de la Cooperación varían.<sup>49</sup>

Las únicas dos organizaciones mayas co-partes (CNEM y APPEDIBIMI) cuentan con una estrategia de diversificación de fuentes de financiamiento que garantizan su continuidad, además de la legitimidad social con que se respaldan y la trayectoria de sus experiencias educativas, lo que implicará que puedan continuar con las acciones que han implementado con el Programa Maya.

### **Participación Política**

Los programas de capacitación fueron en lo general cortos y sin una intencionalidad práctica estratégica planificada. Además, les faltó una orientación explícita hacia la multiplicación. Por ello es poco probable la sostenibilidad de sus resultados.

Otra limitante para la sostenibilidad respecto de este componente reside en la falta de un fuerte compromiso de los líderes indígenas que han incursionado en la vida política a través de los partidos políticos, pues la tendencia es que respondan más a los intereses de su partido que a los de la comunidad que los impulsó a la representatividad. Esto a su vez es una las consecuencias de la falta de definición de una línea de acción política común, clara y específica a mediano y corto plazo desde el liderazgo indígena.

## **V. LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS**

### **LECCIONES APRENDIDAS**

#### **Programa Conjunto**

1. La integralidad y la coordinación entre componentes no estuvieron presentes en la intervención programática porque no fueron previstas en la planificación inicial. Por ello no hubo coordinaciones entre co-partes de diferentes componentes, ni entre co-partes de un mismo componente, lo que afectó la incidencia política del Programa y la optimización de recursos. Tampoco hubo sinergias entre las distintas dependencias del Estado relacionadas con la implementación del Programa, como aquellas vinculadas con la EBI.
2. La debilidad de diseño de metas específicas y medibles a corto y mediano plazo con sus respectivos indicadores imposibilitó el monitoreo conjunto desde las instancias de coordinación.
3. Fue necesaria una mayor consulta, consentimiento y aprobación con organizaciones indígenas respecto de la formulación del Programa Maya, sobre el impacto deseado, así como sus efectos, productos e indicadores. Su participación en estos términos hubiera permitido una visión y acción más estratégica con la institucionalización de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas frente al Estado.
4. Faltó focalización geográfica y temática. Imperó la dispersión de la intervención, disminuyendo la capacidad de impacto.

---

<sup>48</sup> Análisis contenido en documento de la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural –DIGEBI–.

<sup>49</sup> Análisis también realizado por la Gran Campaña Nacional por la Educación en Propuesta de Agenda Nacional de Educación con Calidad, 2001 y el Consejo Nacional de Educación Maya en La Educación Bilingüe Multicultural e Intercultural, Derecho de los Pueblos Maya, Garífuna y Xinka, 2012.

5. Con relación a los procesos de fortalecimiento institucional o institucionalización de las acciones, no se definieron los mecanismos por medio de los cuales se asumirían los esfuerzos del programa por parte del Estado y cómo estos se verían reflejados en la práctica.
6. Se hizo necesario articular agendas comunes de cara al objetivo del Programa Maya: la construcción de un Estado Plural. Aún y cuando las formas de organización indígenas en Guatemala han tomado diferentes expresiones en cada territorio y han avanzado a diferentes velocidades en cuanto a su fortaleza y reconocimiento.
7. Los ejes estratégicos de fortalecimiento de derechos de las mujeres y medio ambiente debieron ser parte del enfoque sustantivo de los Componentes. Se asumieron en algunos casos como implícitos o estuvieron incluidos en la generalidad de las acciones, por lo que fueron impulsados mayormente por las organizaciones especializadas o más sensibles a los ejes.
8. No se previó, a nivel de Programa, una estrategia de comunicación que potenciara los logros, el alcance de la intervención y el posicionamiento de las temáticas y ejes transversales del Programa Maya a todos los niveles. Sin embargo, algunos componentes elaboraron estrategias propias de difusión como el Componente Justicia que incluyó en la estrategia de litigio la comunicación.

### Justicia

1. La selección de los casos debe responder a objetivos estratégicos para abordar problemas estructurales de los PI. Los casos seleccionados deben ser emblemáticos y capaces de lograr transformaciones en las relaciones entre Estado y los PI.
2. El litigio en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos no es percibido por las organizaciones copartes como una acción excepcional y complementaria; por el contrario, la mayoría aspira a demandar al Estado frente a la Comisión Interamericana. La focalización hacia esta instancia conllevó a un débil uso de mecanismos de protección del Sistema Universal de Derechos Humanos. Por los costos, su duración y porque los resultados de los procesos siempre regresarán al ámbito nacional, la utilización de vías internacionales debe perseguir fines exclusivamente estratégicos conforme a las necesidades de los casos emblemáticos.
3. Los módulos de capacitación carecieron de mayor profundización respecto de los problemas específicos de los PI en Guatemala y sus perspectivas de solución. También faltaron alianzas con la OIT para fortalecer la capacidad técnica en el conocimiento del Convenio 169 e intercambio de experiencias con organismos -nacionales e internacionales- especializados en litigio estratégico.
4. OACNUDH ha sido un paraguas políticamente relevante para la implementación del Componente Justicia. No obstante, la condición de dependencia de Ginebra para su gestión administrativa y financiera -que fue citada en este informe-, ha resultado en retrasos en la ejecución de los proyectos de las copartes y en dificultades, en algunos casos, para la acción inmediata que requiere el EATL. Es fundamental que OACNUDH revise sus mecanismos administrativos y los innove para una mayor efectividad.

### Educación

1. No fue abordado a profundidad y sistemáticamente el desarrollo de competencias lingüísticas en los docentes, así como su conocimiento sobre la cosmovisión, ciencia y

tecnología maya<sup>50</sup> como fuente de aprendizaje para las y los niños mayas de acuerdo con su cultura e idioma. La implementación de la EBI en el Sistema Educativo Nacional no es suficiente, hace falta cerrar integralmente el círculo formación y capacitación docente sistemático, dotación de materiales educativos, acompañamiento pedagógico, asignación presupuestaria de acuerdo con las necesidades en coherencia con el Currículo por Pueblos –CP-.

2. Hubo una limitada visión de un ideal paradigmático de la EBI de acuerdo con la cultura y el idioma de niños y niñas por falta de involucramiento de organizaciones indígenas en la formulación del Componente Educación. Para asegurar el desarrollo de estrategias más apropiadas para el pleno ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas mediante la implementación de la EBI en el Sistema Educativo Nacional es necesaria una amplia consulta.
3. El enfoque de derechos en la formación y capacitación de los funcionarios y técnicos del Ministerio de Educación fue limitado e implícito. Para fortalecer la acción institucional del MINEDUC con enfoque de derechos para la EBI, es necesario fortalecer la metodología y los contenidos de capacitación.

### **Participación Política**

1. La capacitación fue utilizada como la estrategia principal y no necesariamente fue complementada con otras como la incidencia política y las campañas comunicativas de sensibilización. Es importante concebir la capacitación como un proceso formativo más integral y concienzudo, que se detenga mayormente en los aspectos prácticos y que se acompañe con mecanismos de multiplicación, sistemáticos y estratégicos, para trasladar el conocimiento a otras esferas.
2. La ejecución no fue conforme a lo planificado. El nivel de ejecución del componente no fue constante a lo largo del ciclo del Programa y durante el año; hubo picos de ejecución atropellada o mal planificada. Esto puede ser indicador de una incorrecta previsión de riesgos y supuestos.
3. La línea de trabajo en formación técnica de diputados y el impulso de la agenda legislativa indígena no son productivos ante la falta de compromiso de parte de los diputados indígenas al responder a intereses y directrices de sus partidos políticos, la indiferencia o rechazo de los demás diputados y la rotación de sus asesores o de los asesores de bancada. Esta situación desvirtúa las acciones de cabildeo para el avance en la mejora del marco legal.

### **BUENAS PRÁCTICAS**

#### **Programa Conjunto**

1. Los encuentros de co-partes del Programa Maya constituyen una buena práctica porque bien conducidos permiten una evaluación del avance de los resultados y sobre todo, una reflexión conjunta estratégica y la eventual articulación e intercambio de experiencias. Sin embargo la periodicidad no fue adecuada, solo se llevaron a cabo dos encuentros en 4 años.

---

<sup>50</sup> La formación docente en cosmovisión, ciencia y tecnología maya, garífuna y Xinka, es exigibilidad que hacen los instrumentos legales nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. También es una condición para concretar la Reforma Educativa y la Transformación Curricular, tanto en la Formación Inicial Docente, como en los programas de actualización.

2. También es una buena práctica la incentivación de la participación directa de las comunidades, que redundará en el respaldo político y social de las intervenciones del Programa. De este modo, los sujetos de derecho se han apropiado de sus derechos y han generado dinámicas propias independientes de las organizaciones indígenas.
3. De igual forma se reconoce como una buena práctica la realización de eventos públicos de interés sobre derechos de los pueblos indígenas y visibilización del Programa Maya: lanzamiento del Informe sobre derechos de los pueblos indígenas con participación de instituciones del Estado, organizaciones indígenas, sociedad civil, cuerpo diplomático y cooperación internacional, según documentos titulado: La situación de los pueblos del mundo (Resumen. De fecha 15 de abril 2010). Fueron también positivos los foros y audiencias para recoger opinión respecto de las reformas constitucionales con la participación de diferentes actores en 10 regiones del país.

## Justicia

1. La participación de dirigentes de las organizaciones indígenas en los cursos de capacitación y su involucramiento directo en la preparación de los casos ha asegurado que el empoderamiento en materia de litigio estratégico sea institucional. El equipo de evaluación ha constatado en sus entrevistas que las personas asignadas como responsables del proyecto y los directores están involucrados en las acciones relacionadas con el litigio estratégico y que ambos tienen una clara comprensión de sus implicaciones.
2. La constitución del EATLE como un mecanismo impulsor del litigio estratégico que acompaña, facilita y asesora a las organizaciones y a las comunidades ha sido fundamental para lograr los objetivos del Programa y ha permitido potenciar el alcance de los objetivos y la generación de resultados.
3. El ejercicio de clínicas jurídicas como metodología de aprendizaje, de revisión y de decisión en relación con los casos ha optimizado las capacidades de las organizaciones para el litigio estratégico y representa la oportunidad para poner en práctica los conocimientos teóricos y su relación con el marco legal y jurisprudencial nacional e internacional.
4. La iniciativa de OACNUDH para el fortalecimiento de los vínculos con entidades de Derechos Humanos universales y regionales<sup>51</sup> especializados en Pueblos Indígenas y la promoción de resoluciones y recomendaciones de organismos internacionales sobre la materia para potenciar los casos<sup>52</sup>.
5. Las acciones del OACNUDH en materia de capacitación y apoyo técnico a instancias judiciales clave complementaron el Programa Maya y han sido importantes para el litigio estratégico porque abren el abanico de posibilidades de éxito para los casos.

## Educación

1. ASIES garantizó la fluidez administrativa financiera de las co-partes por su experiencia y capacidad instalada. Aunado a ello, la responsabilidad demostrada en la ejecución presupuestaria por las co partes y el acompañamiento brindado por UNICEF fortalecieron esta buena práctica.

---

<sup>51</sup> En particular con el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Relatora de PI de la OEA.

<sup>52</sup> Se han utilizado por ejemplo: recomendaciones específicas del Panel de Expertos de la OIT sobre la Mina Marlin y otras del Relator de Pueblos Indígenas sobre el caso de San Juan Sacatepéquez.

2. Las alianzas a favor de la EBI promovidas por el CNEM, principalmente con el Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala –STEG-, ha posicionado el tema en la discusión social y está generando condiciones legales, institucionales y financieras para su implementación y sostenibilidad, fortalecido por UNICEF con otras organizaciones de la sociedad civil, principalmente con las organizaciones aglutinadas en la Gran Campaña por la Educación.
3. La formulación del Currículo de los niveles educativos preprimaria y primaria para los pueblos maya, garífuna y Xinka, así como el Currículo del ciclo de educación básica para el pueblo maya, atendiendo la normatividad técnica y legal vigente, fue un logro que evidencia una efectiva interlocución entre las autoridades ministeriales y las organizaciones indígenas, que da sostenibilidad a las estrategias de EBI, posibilitado por las alianzas estratégicas y el apoyo del Programa Maya.
4. Los festivales interculturales promueven la valoración del idioma y cultura maya como fuente de la educación de los niños y las niñas mayas, generando experiencias excepcionales de educación comunitaria.
5. La metodología activa de las escuelas NEUBI y el modelo de educación inicial y preprimaria de APPEDIBIMI son experiencias pedagógicas exitosas que deben ser transferidas a las escuelas del sistema, enriqueciéndolas con los conceptos y lineamientos metodológicos propios de los pueblos indígenas.

### **Participación Política**

1. La campaña mediática de la Fundación Rigoberta Menchú Tum para la sensibilización y promoción del registro ciudadano, la documentación y el ejercicio del derecho al voto fue muy exitosa y efectiva. Favoreció una apertura de la población y facilitó las campañas de registro y documentación de la población indígena. Toda la acción del Componente debía haber estado acompañada de una fuerte acción mediática de creación de apoyos sociales.
2. Aun siendo descoordinado, se dedicó un esfuerzo técnico, financiero y político por parte de 10 organizaciones socias, incluyendo 1 Xinkas y 1 garífunas, que trabajaron en el apoyo a las distintas expresiones de autoridad indígena a nivel local, fortaleciendo su potencial como facilitadores en el avance hacia el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y creando una institucionalidad básica que es el germen del nuevo entendimiento con las estructuras del Estado y de la renovada toma de conciencia política por parte del liderazgo indígena de base.
3. La inclusión y el abordaje de la participación mujeres y jóvenes indígenas en los proyectos ha permitido que más de la mitad -equivalente al 55% del consolidado- de los sujetos participantes en los procesos implementados desde el C3 sean mujeres.

## **VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **CONCLUSIONES**

1. El Programa Maya contribuye a fortalecer la recuperación y visibilización de la Cosmovisión y cultura maya. Sus tres ejes temáticos: Justicia, Educación y Participación Política son válidos y vigentes en el contexto actual para la construcción de un Estado plural, así como los ejes transversales de fortalecimiento de los derechos de las mujeres y medio ambiente. El Programa en conjunto se alinea plenamente con la esencia de las demandas de los PI.

2. El Programa cuenta con un gran potencial para lograr una articulación estratégica para el reconocimiento y defensa de los derechos de los PI. Sin embargo, su eficacia y eficiencia han sido limitadas debido a las debilidades de su diseño, de coordinación técnica y a su compleja modalidad de gestión.
3. El Programa Maya ha constituido una apuesta por un abordaje innovador e integral de los derechos de los pueblos indígenas desde un claro enfoque para el empoderamiento de derechos. La gran mayoría de las co-partes lo valoran de manera muy positiva y lo reconocen como un apoyo político de Noruega y Naciones Unidas a sus reivindicaciones políticas planteando su deseo de continuidad hacia una nueva fase.
4. El Programa Maya es una oportunidad excepcional para fortalecer el trabajo de Naciones Unidas bajo la estrategia ONE UN, Unidos en Acción, y en el marco de la Declaración de París.
5. El fortalecimiento de los derechos de las mujeres es quizá el déficit mayor dentro del Programa. El abordaje de este eje transversal no respondió a criterios estratégicos y se implementó muy débilmente.

#### RECOMENDACIONES PARA UNA SIGUIENTE FASE

1. Se recomienda decididamente una segunda fase del Programa Maya tomando como base las lecciones aprendidas y las buenas prácticas, bajo la premisa de dejar de hacer lo mismo y buscar nuevas formas de operación más integrales, focalizadas y coordinadas. Lo anterior, favoreciendo el desarrollo del paradigma cosmogónico de los pueblos indígenas como sustento de los Componentes y sus procesos.
2. Se sugiere considerar un tiempo prudencial de entre 5 y 6 meses para formular esta nueva fase bajo los siguientes criterios:
  - a. Identificar un formato de programa conjunto e integrado bajo un estricto enfoque basado en resultados, sin obviar los enfoques de derechos, medio ambiente y derechos de las mujeres. Establecer un consenso claro sobre aspectos básicos relacionados con un modelo optimizado de gestión. Se sugiere explorar la utilización del modelo "*Pooled Fund Management*"<sup>53</sup> para hacer más eficiente la gestión de OACNUDH y del Programa en general. Realizar una consulta amplia con las co-partes, otras agencias de Naciones Unidas como OIT, UNESCO y ONU Mujeres, así como con otros actores vinculados al Programa para la formulación estratégica, que implique: Definición y priorización de metas políticas comunes a mediano plazo; focalización territorial y temática; y el abordaje programático en términos de resultados concretos, medibles y alcanzables a conseguir en el término del Programa.
  - b. Partir de un diseño de alta calidad técnica de línea de base, resultados programáticos e indicadores, en una matriz de marco lógico.
  - c. Validar ampliamente los contenidos para la apropiación y legitimación de la propuesta para la siguiente fase.

---

<sup>53</sup> Según el "UNDG Guidance Note on Joint Programmes" (United Nations Development Group), hay tres modalidades para la gestión de programas conjuntos: 1. "Pass through", (modalidad usada para la gestión del Programa Maya actualmente), 2. Pooled Fund Management y 3. Combination of options.

La modalidad de *Pooled Fund Management* funciona como una especie de canasta de fondos. En esta modalidad una sola agencia es la que recibe y administra los fondos para las demás, lo que facilita la gestión y unifica los procedimientos administrativos y financieros.

- d. Identificar/Desarrollar un modelo de gestión que facilite los procesos administrativos, que mejore la definición de roles, agilice mecanismos en la toma de decisiones y facilite las coordinaciones.
  - e. Garantizar espacios y mecanismos de articulación y coordinación estratégica a todos los niveles.
3. La segunda Fase del Componente debería tener en cuenta los siguientes enfoques programáticos:
- a. Promover y favorecer el paradigma cosmogónico de los pueblos indígenas, como sustento conceptual, político y programático del Programa Maya y sus componentes.
  - b. Apuntar al trabajo de fortalecimiento de las formas de organización indígena a nivel de bases. En este sentido, se trata de continuar una tendencia de la primera fase, pero esta vez de manera consciente y estratégica. La lógica es continuar fortaleciendo las formas de organización indígena desde abajo con la intención de que vaya alcanzando otras cotas a mediano plazo hasta alcanzar una interlocución de alto nivel a largo plazo, más allá del Programa Maya. A la vez continuar algunas líneas de acción política y diálogo estratégico con el Estado a alto nivel. El Consejo Consultivo puede ser una instancia movilizadora para esta labor.
  - c. Considerar un análisis completo de causalidad de la situación de los pueblos indígenas, a fin de identificar las áreas más estratégicas en las cuales un segundo programa pueda influir.
  - d. Establecer espacios de diálogo con el Gobierno e instancias del Estado a todos los niveles de acción. Se trata de evitar la confrontación y buscar la complementariedad de acciones basada en una interlocución que parte del entendimiento común de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Guatemala. Este diálogo podría contribuir a la institucionalización y sostenibilidad de los procesos apoyados por el Programa Maya; y propiciar interlocución y puentes entre el sistema jurídico estatal y los sistemas indígenas en pro del pluralismo. En esta línea se recomienda fortalecer los procesos de abogacía en favor de los derechos de los Pueblos Indígenas desde Naciones Unidas con instancias del Estado.
  - e. Enfoque especial hacia jóvenes y mujeres como sujetos de derechos de la acción. Los sujetos de derecho deben ser también focalizados dando prioridad máxima a estos dos grupos poblacionales, fortaleciendo el aprendizaje intergeneracional. Uno, para que se produzca un necesario cambio generacional y otro, para traer a la otra mitad de la población indígena, las mujeres, a la acción política y así duplicar la fuerza del Programa.
  - f. El eje de fortalecimiento de los derechos de las mujeres debe responder a una acción desde todas las organizaciones co-partes, que incluya el trabajo con masculinidad y con metas concretas de avance en el posicionamiento de las mujeres en las diferentes instancias de participación.
  - g. Abordar el eje transversal de medio ambiente de forma más intensa y explícita en toda la programación y la acción.
4. Desde el punto de vista operativo y para garantizar la integralidad de la acción se debe partir de un diseño de calidad. El diseño es la premisa fundamental. Si no se parte de un diseño integrado, después se torna difícil conducir la gestión del Componente. Es conveniente definir claramente los cambios que se espera observar y a qué nivel en términos de lo que implica el ejercicio de los derechos humanos, según su naturaleza

temática y cómo se expresarán en la realidad, cuáles son los fines de la educación, del derecho a la justicia y del derecho a la participación. Se proponen las siguientes recomendaciones:

- a. Reducir el número de co-partes en función de la estrategia de acción. Priorizar aquéllas que puedan dar un valor agregado desde el punto de vista paradigmático cosmogónico, programático y territorial. También puede pensarse en crear consorcios de organizaciones bajo criterios temáticos o territoriales. Se trata de evitar una alta carga administrativa y fortalecer a las organizaciones para trabajar de forma conjunta. Las organizaciones grandes pueden fortalecer a las pequeñas. No se valora necesario partir de un nuevo proceso de selección.
- b. Diseñar una programación integral y coordinada de la acción desde las co-partes y otros actores con un marco lógico preciso, de calidad. La coordinación se producirá desde el diseño y se opera a nivel de la acción en terreno.
- c. Distribuir los roles de las co-partes en función de las estrategias de intervención y el alcance territorial, partiendo de las características y especialización de cada co-partes. No se trata de imponer acciones, sino de que cada organización haga aquello que es su especialidad. Si coincide con otra, favorecer la acción conjunta. Evitar que todas hagan de todo en el mismo territorio.
- d. La coordinación es un mandato que todas las organizaciones y Agencias de cooperación tienen, pero que en la práctica causa tensiones y complejidades. Se debe promover una tendencia hacia una mayor coordinación y complementariedad. Pero la coordinación, además, tiene un costo en recursos. Una buena forma de cubrir estas necesidades es prever rubros para cubrir gastos de coordinación en cada uno de los proyectos. Esto lo agiliza y lo hace operativo.
- e. Contemplar un mecanismo de monitoreo para valorar periódicamente el avance hacia las metas. El monitoreo no es solo establecer un calendario de visitas; en términos generales implica un cambio de actitud. Un sistema de monitoreo implica, entre otros, un diseño preciso y de calidad, una línea de base e indicadores, una instancia de discusión programática que valore los avances, un seguimiento a los acuerdos establecidos en las visitas para corregir tendencias no positivas.
- f. Anticiparse en los procesos de arranque del programa para evitar atrasos y garantizar un nivel de ejecución constante. Prever riesgos y supuestos en el marco lógico y en la programación en terreno.
- g. Redefinir el rol de las diferentes instancias de gestión del Programa. Buscar una operatividad útil y evitar duplicar instancias.
- h. El Consejo Consultivo puede seguir teniendo un rol estratégico esencial en la concepción del Programa, pero además puede accionar para el diálogo político de alto nivel. No se debe abusar de este recurso. Es necesario dosificarlo en la medida de lo posible para evitar agotamiento del Consejo.
- i. El ATP debe ser investido de capacidad de decisión por parte de las agencias en su rol de coordinador ejecutivo del Programa con potestades concretas.
- j. El Coordinador de cada Componente debe ser investido de capacidad de decisión en su rol de coordinador ejecutivo del Componente con potestades concretas.
- k. La Junta de Seguimiento de cada Componente debe tener funciones y responsabilidad de monitoreo y coordinación de la acción.

- l. Los encuentros de co-partes deben ser parte de la agenda programática, al menos uno por año.
5. Diseñar los programas de capacitación con mayor enfoque estratégico: prolongados en el tiempo, con enfoque de puesta en práctica y estrategia de multiplicación. Las clases prácticas deben ser parte de la estrategia de formación y la práctica debe ser dirigida a acciones de utilidad que aporte a los objetivos e indicadores del Programa. Los ejes transversales deben estar presentes en la capacitación. La multiplicación debe ser parte del proceso, acompañada y monitoreada. Es oportuno contemplar la utilidad de tener un solo manual sobre Derechos de los Pueblos Indígenas que contenga todas las temáticas comunes y que sea avalado por Naciones Unidas. Evitar que cada organización dedique esfuerzos a tener su propio manual, -salvando las diferencias lingüísticas- y culturales.
6. Diseñar una fuerte estrategia de comunicación que esté inserta en la programación de cada Proyecto y Componente y conducido desde la coordinación del Programa. Un Programa que trate sobre Derechos Humanos debe contener una estrategia de comunicación que cumpla con las siguientes funciones:
  - a. Lanzar campañas de sensibilización a la población a través de medios de comunicación masivos. Estas campañas sirven de complemento a las demás acciones de capacitación e incidencia política y consiguen llegar a gran parte de la población.
  - b. Apoyar la visibilidad del Programa. Esto ayuda a aportar seriedad y crear institucionalidad; más si participa el Gobierno en el Programa. Crear una página web.
  - c. Divulgar los logros del Programa mediante folletos o trípticos o documentos audiovisuales dirigidos a instancias de Gobierno y Estado, líderes indígenas, Agencias del SNU, otras Agencias de Cooperación, Embajadas y Organizaciones Internacionales. Pensar principalmente en la identificación de buenas prácticas y logros para su réplica.
  - d. Establecer coordinaciones y alianzas formales con otras iniciativas y programas paralelos de cooperación.
  - e. Movilización de recursos a través de la demostración creíble de la capacidad de acción del Programa.
  - f. Gestión del conocimiento mediante la difusión de materiales escritos o audiovisuales producidos por la acción del Programa. La publicación de boletines de noticias de interés relacionadas con el avance en el cumplimiento de los Derechos de los Pueblos Indígenas.
  - g. Promover y optimizar las alianzas entre co-partes, por componente y entre componentes, y con organizaciones y redes que estimulen y complementen al Programa.
  - h. Se puede crear una unidad de comunicación, pero también puede estar la comunicación inserta en cada uno de los proyectos y Componentes, de modo tal que haya una respuesta unificada, planificada, conjunta en la misma dirección desde cada uno de ellos.
7. En materia de sostenibilidad se recomienda:
  - a. La adaptación de las metodologías a las capacidades de las co-partes promoviendo así la debida apropiación y sostenibilidad de las mismas.

- b. La formulación de una estrategia de sostenibilidad como un eje transversal de la siguiente fase con elementos tanto de movilización de recursos como de gestión del conocimiento para la socialización y apropiación colectiva de los resultados y procesos.
- c. La promoción de la diversificación de fuentes de financiamiento y cooperación técnica con entidades especializadas y entre organizaciones con experticias complementarias.
- d. Respecto a la participación de los pueblos Xinca y Garífuna es necesario definir una estrategia de inclusión de los mismos. Revisar su situación en cuanto a organización, sus problemáticas y sus metas próximas, y definir un conjunto de acciones para el tiempo de duración del Programa.

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS POR COMPONENTE

### Justicia

1. Sin perjuicio de continuar con la estrategia en torno a los litigios como se ha hecho hasta ahora, es importante incentivar a las organizaciones co-partes a explorar alternativas institucionales que permitan incorporar en su agenda y práctica esta estrategia según sus capacidades. En este sentido, sería conveniente explorar experiencias nacionales (como CALDH) e internacionales (como CEJIL) sobre la implementación del litigio estratégico y las estrategias específicas utilizadas en torno a los casos.
2. Priorizar los casos paradigmáticos que serán litigados conforme a los temas y ejes estratégicos del Programa Maya e incentivar y fortalecer mecanismos que permitan la coordinación y complementariedad entre organizaciones litigantes; y utilizar el Sistema Internacional de protección de derechos sólo respecto de aquéllos casos que tengan el potencial de ser litigados conforme los estándares internacionales, comprendiendo que un Programa que aborde el litigio estratégico ante el SI debe ser de muy larga duración, o en su defecto, concretar qué pasos abarcará. En el segundo supuesto y considerando la experiencia del Programa Maya, lo que puede ser comprometido por los proyectos es la identificación de un caso, la documentación del mismo cuando no se trata necesariamente de agotar los recursos internos y la elaboración de la petición inicial. Esto tiene que ir aunado a la capacitación sobre litigio ante el SI, al fortalecimiento del EATL en este ámbito y a la incentivación de alianzas con organizaciones nacionales e internacionales que tienen amplia experiencia en este campo.
3. Es importante seguir incidiendo ante la Corte de Constitucionalidad (CC) porque ésta puede abrir una brecha en el resto del sistema de justicia. Por lo tanto, su abordaje debe ser estratégico. Definir qué se quiere y cómo se va a lograr según las coyunturas políticas. Esto permitirá una agenda frente y con la CC y una estrategia para desarrollar litigios en cascada que logren dictámenes positivos y precedentes jurídicos.
4. Explorar las propuestas de OACNUDH para superar las limitaciones de su dependencia operativa de la oficina de Ginebra en relación con la implementación del Programa Maya o bien, buscar soluciones alternativas. Mientras tanto, extender el plazo a OACNUDH para concluir la implementación de los proyectos de las co-partes.
5. Incentivar entre las co-partes el Grupo de Gestión y la Red de apoyo al litigio para que se apropien de esos espacios y logren utilizarlos según las necesidades del litigio

estratégico. También, utilizar la figura de la Junta de Seguimiento como espacio de articulación y coordinación entre co-partes del componente. Para su optimización se sugiere:

- a. Revisar el Plan de Acción Conjunto elaborado por las copartes para valorar su vigencia y pertinencia.
  - b. Establecer más puntualmente el objetivo de las Juntas de Seguimiento y con base en ello determinar quiénes deben participar.
  - c. La Junta de Seguimiento debe ser ágil, flexible y abordar asuntos de trascendencia estratégica para el litigio de los casos.
  - d. Agendar las reuniones de la Junta de Seguimiento y acordar un mecanismo de convocatoria y coordinación
6. Aportar al fortalecimiento de espacios que inciden directamente en operadores de Justicia y en las instancias judiciales en pro de los PI, como la Unidad de Asuntos Indígenas de la Corte Suprema de Justicia<sup>54</sup>.

### Educación

1. Focalizar territorialmente la implementación del currículo educativo de los pueblos maya, garífuna y Xinka, en los niveles preprimaria, primaria y ciclo básico, desarrollando en cada escuela integralmente, incluyendo las escuelas NEUBI, el ciclo completo: formación y capacitación sobre la estructura y contenido del instrumento curricular (currículo por pueblos), manejo de la metodología de planificación local del currículum, capacitación para el manejo metodológico maya/garífuna/Xinka bilingüe intercultural, capacitación lingüística, dotación de textos educativos en idiomas mayas y bilingües, materiales de aprendizaje, acompañamiento pedagógico, capacitación continua; sistematizando y socializando las buenas prácticas de aplicación del CNB y Currículo por Pueblos.
2. Apoyar el fortalecimiento de las experiencias educativas de las organizaciones indígenas en distintos niveles educativos, incluyendo el nivel superior, que desarrollan el concepto y la práctica del Paradigma educativo –cosmogónico/holístico- de los pueblos indígenas, como fuente de innovadores conceptos y prácticas educativas para la Reforma Educativa y la Transformación Curricular, promoviendo y fortaleciendo complementariamente procesos de investigación y sistematización de la cosmovisión, ciencia y tecnología maya, garífuna y Xinka desarrollados por las organizaciones de los pueblos indígenas, como sustento epistemológico para el desarrollo educativo e implementación curricular.
3. Desarrollar con amplitud programática y financiera la estrategia de incidencia política del Componente Educación, para favorecer efectivamente el reconocimiento legal, administrativo, financiero y técnico de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas en el Sistema Educativo Nacional, mediante el liderazgo de las organizaciones indígenas y las alianzas que generen.

---

<sup>54</sup> Su creación responde a un acuerdo de la Corte Suprema de Justicia de 2009, pero es instaurada hasta en el año 2012. Esta instancia tiene como funciones, entre otras: Promover y asesorar en la implementación de políticas de los derechos de los PI en los planes y proyectos del Organismo Judicial; promover con la Unidad de Capacitación Institucional la incorporación de programas de capacitación y sensibilización sobre el derecho de los PI, el Pluralismo Jurídico y los temas conexos, dirigidos a funcionarios y empleados judiciales y administrativos; desarrollar estudios sobre la problemática jurídica de los PI con el objeto de diagnosticar y proponer soluciones para orientar y asesorar a las autoridades del Organismo Judicial en la materia.

4. Apoyar el fortalecimiento de la función rectora de la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural –DIGEBI- para la transversalización y generalización institucional de la EBI en el MINEDUC, con la participación de los Pueblos Indígenas.
5. Promover sinergia entre la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural –DIGEBI-, Dirección General de Gestión de la Calidad Educativa –DIGECADE- y la Dirección General de Currículo –DIGECUR-, para la entrega e implementación del Currículo por Pueblos, con enfoque de derechos, apoyando sus funciones institucionales específicas en atención a la pertinencia cultural y lingüística del currículo, incluyendo la elaboración de textos educativos y materiales de apoyo curricular (orientaciones de desarrollo curricular –ODEC-) en coherencia con el Currículo por Pueblos.
6. Desarrollar una formación a profundidad en Educación Bilingüe Intercultural con enfoque de derechos a los directivos de las Direcciones Generales, de las Direcciones Departamentales de Educación y sus equipos técnicos de entrega educativa, vinculando la vigencia de derechos con las leyes nacionales e internacionales y su justiciabilidad.

### **Participación Política**

1. Abordar el eje transversal de medio ambiente de forma más intensa y explícita en toda la programación y la acción.
2. Valorar la continuidad del trabajo con Diputados en el Congreso, el cual fue de bajo rendimiento. Valorar realizar el trabajo directamente con RENAP en vez de hacerlo a través de las ONG, cuyo valor agregado fue escaso.
3. Reducir el número de co-partes en función de la estrategia de acción o crear consorcios de organizaciones bajo criterios temáticos o territoriales y distribuir los roles de las co-partes en función de las estrategias de intervención y el alcance territorial.
4. Diseñar los programas de capacitación con mayor enfoque estratégico, con mayor continuidad en el tiempo y complementar las acciones de capacitación con otras estrategias.
5. Un problema sentido desde el punto de vista de la acción en pro de los derechos de los Pueblos Indígenas es la falta de compromiso de los liderazgos una vez que alcanzan determinado nivel de representatividad política. La dinámica propia de los partidos políticos opera en contra de la continuidad y sostenibilidad de este tipo de intervenciones. Una solución podría ser el diseño de objetivos comunes mínimos desde todo el colectivo, de modo que se pueda acompañar el trabajo hacia esos objetivos, con una presión social hacia los líderes electos para el cumplimiento de los mismos.