



Programa Maya Conjunto Fase II

Evaluación de medio término



GUATEMALA 18 DE JULIO DE 2016
FUNDACIÓN CIDEAL

**Programa Maya Conjunto
Fase II**

**Evaluación de medio término
En el período del 14 de marzo al 30 de junio de 2016
Informe final**

Fundación CIDEAL

Guatemala, 18 de julio de 2016.

Índice de contenidos

	Pág
Resumen ejecutivo	4
Executive Summary	8
I. Introducción y contexto	12
1. Introducción	12
2. Contexto del país en relación con el programa evaluado	13
II. Descripción del Programa Maya Conjunto	17
III. Alcance y objetivos de la evaluación	23
IV. Hallazgos y conclusiones	42
1. Hallazgos	42
Hallazgos de carácter general relativos el Programa Maya Conjunto	42
Hallazgos correspondientes al Componente 1: Justicia, a cargo de OACNUDH	51
Hallazgos correspondientes al Componente 2: Educación con Identidad Cultural, a cargo de UNICEF	65
Hallazgos correspondientes al Componente 3: Participación Política, a cargo de PNUD	73
Hallazgos sobre los ejes transversales	82
2. Conclusiones	86
Conclusiones de carácter general relativas al Programa Maya Conjunto	86
Conclusiones correspondientes al Componente 1 Justicia, a cargo de OACNUDH	86
Conclusiones correspondientes al Componente 2: Educación con Identidad Cultural, a cargo de UNICEF	89
Conclusiones correspondientes al Componente 3: Participación Política, a cargo de PNUD	90
Conclusiones sobre los ejes transversales del Programa Conjunto	91
V. Recomendaciones	95
Recomendaciones de carácter general relativas al Programa Maya Conjunto	97
Recomendaciones para el Componente 1, Justicia	100
Recomendaciones para el Componente 2, Educación con Identidad Cultural	101
Recomendaciones para el Componente 3, Participación Política	102
VI. Buenas prácticas y lecciones aprendidas	107
1. Buenas prácticas	107
2. Lecciones aprendidas	108

Lista de acrónimos y abreviaturas

ATP	Asesor Técnico Principal.
C1	Componente 1 Justicia
C2	Componente 2 Educación
C3	Componente 3 Participación Política.
CC	Corte de Constitucionalidad.
CCo	Consejo Consultivo
CERD	Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.
CONAP	Comisión Nacional de Áreas Protegidas.
CO-PARTE	Relación de cooperación entre PNUD y organización indígena.
DIDEDUC	Direcciones Departamentales de Educación.
DPI	Documento personal de Identidad.
EATLE	Equipo de Apoyo Técnico a Litigio Estratégico
EBI	Educación Bilingüe Intercultural
JD	Junta Directiva
OACNUDH	Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos.
ODM	Objetivos del Milenio.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
ONG	Organización No Gubernamental.
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.
MINEDUC	Ministerio de Educación
PC	Programa Conjunto.
PRODOC	Documento de Programa Conjunto.
PMaya	Programa Maya
PI	Pueblos Indígenas.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
SAA	Standard Administrative Arrangement
SAA	Secretaría de Asuntos Agrarios.
TSE	Tribunal Supremo Electoral.
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la infancia.

Resumen ejecutivo

El Programa Maya Conjunto reúne esfuerzos de tres de las agencias del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala con el objetivo general de avanzar hacia la construcción de un Estado Pluricultural y el cumplimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas por medio del fortalecimiento de los titulares de derechos y portadores de obligaciones. Concentra sus acciones en los ámbitos de la justicia, la educación y la participación política.

Este documento corresponde al proceso de evaluación externa intermedia de la fase II del Programa, desarrollada en el período del uno de diciembre de 2013 al 31 de diciembre de 2015. La evaluación se ha realizado con el propósito de “valorar bajo un enfoque formativo y de aprendizaje... para que las partes interesadas (agencias involucradas, Embajada de Noruega, SEGEPLAN y socias coparte) cuenten con información que fortalezca la toma de decisiones estratégicas”¹. Tiene como objetivo general: “Las partes interesadas cuentan con información que favorezca la toma de decisiones estratégicas que permitan incorporar al Programa Maya Conjunto las mejoras necesarias a nivel de alcance de resultados y efectos previstos”. Y como específicos:

- “Proporcionar un análisis completo y sistemático del diseño, el proceso de implementación, avances hacia los productos, resultados y efectos durante el periodo que abarca la evaluación.
- Evaluar la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la intervención para uso interno y externo.
- Analizar los procedimientos técnicos y operativos que se han adoptado e identificar posibles mejoras.
- Establecer conclusiones sobre logros, avances, dificultades y retos del Programa Maya Conjunto a nivel de productos y resultados.
- Identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas durante el periodo que se evalúa.
- Evaluar el nivel de alcance y cumplimiento de los resultados y metas alcanzados.
- Evaluar los procesos técnicos y administrativos para la ejecución de acuerdo con las normas reconocidas por el SNU.
- Evaluar los criterios de evaluación definidos por el Programa Maya Conjunto.
- Evaluar los arreglos de gestión contenidos en el PRODOC”.

La evaluación se ha realizado en el período de 14 de marzo al 30 de junio de 2016. Ha tenido fases claramente indicadas: gabinete, campo, análisis y producción de informe preliminar, observaciones y discusión y reformulación de informe final. Ha implicado la revisión de una importante cantidad de documentos que se pueden agrupar de la siguiente manera:

- » Documentos de NU referidos a la evaluación
- » Documentos básicos del Programa Maya Conjunto
- » Documentos clave de componentes
- » Documentos producidos por los componentes
- » Documentos producidos por socias o copartes

Así como un trabajo de campo que incluyó la participación de distintos sujetos en diferentes actividades:

¹ Términos de Referencia de la evaluación.

- » Entrevistas: 36 en total, que se dividen de la siguiente forma: 15 con funcionarios y exfuncionarios de organismos del Estado, 3 con líderes locales y autoridades indígenas, 5 con responsables de socias y copartes, 10 con funcionarios de las agencias de Naciones Unidas, 1 con un miembro del Consejo Consultivo, 1 con la Embajada de Noruega y 1 con el ATP.
- » Grupos focales: 4 en total con un total de 49 participantes hombres y mujeres titulares de derechos miembros de OPF o de grupos de mujeres.
- » Talleres: 2 con equipo EATLE y con responsables de seguimiento y monitoreo
- » Encuestas: 23 participantes en total de los procesos de formación de los componentes de Justicia (18) y Participación Política (5).

Todo ello con un extenso programa de campo que implicó la visita a territorios en distintas regiones del país, así como en la ciudad capital.

Los principales hallazgos de la evaluación confirman la contribución que el Programa Maya Conjunto está realizando al ejercicio de derechos en favor de los Pueblos Indígenas, en particular en procesos que apoyan el reconocimiento de derechos en el sistema de justicia y en las instituciones que lo conforman, así como la creación de jurisprudencia por medio del litigio estratégico, procesos que permiten el acceso a la justicia en casos relevantes relacionados con la justicia de transición, el reconocimiento de derechos sobre la tierra y el territorio y en general la vigencia de derechos específicos de los Pueblos Indígenas.

En el caso de educación el Programa apoya el empoderamiento de los titulares de derechos en las figuras de las organizaciones de padres de familia (OPF) y los grupos de mujeres que intervienen en el sistema educativo especialmente en el nivel local aunque también en otros niveles en los que tienen interlocución con autoridades de educación en distintos niveles.

En el caso de la participación política el Programa ha acompañado los esfuerzos de participación de un conjunto de organizaciones indígenas que han impulsado agendas políticas. Se desarrolla un proceso de fortalecimiento de capacidades que llega a nivel regional y local con lo que se extienden los alcances del proceso.

Por otra parte el Programa acompañó la implementación de la PNDRI contribuyendo para que ésta fuera una respuesta adecuada a la situación rural del país en correspondencia con los derechos de los Pueblos Indígenas.

El Programa Maya Conjunto apoya a los titulares de derechos como a los portadores de obligaciones, característica que permite apoyar las demandas de derechos y el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones que deben atender tales demandas.

Cuenta con un modelo de gestión que ha permitido el desarrollo de los tres componentes que lo integran, permitiendo una articulación de los criterios de trabajo de cada una de las agencias ejecutoras con los del Programa en su conjunto.

Se ha diseñado y puesto en práctica un sistema de seguimiento y evaluación que ha contribuido a fortalecer el sentido de conjunto del Programa.

El Programa tiene pertinencia así como cada uno de sus componentes. Ha sido eficaz y eficiente de manera que a pesar de haber enfrentado una considerable reducción de los recursos económicos, como producto de un diferencial cambiario desfavorable, ha podido llevar adelante la gran mayoría de los procesos previstos y alcanzar a la población esperada. Varios de los procesos desarrollados presentan condiciones de sostenibilidad y se prevé que hacia el final de la fase II tendrán mejores condiciones para continuar.

Por otra parte el Programa desarrolla dos ejes transversales que tienen alta importancia. La participación de mujeres indígenas y el enfoque de género han sido trabajados en todos los componentes. En el caso de las agencias responsables de los componentes de Educación con Identidad Cultural (UNICEF) y de Participación Política (PNUD), se optó por el establecimiento de convenios específicos de asesoría con ONU Mujeres. En el caso de la agencia a cargo del componente de Justicia (OACNUDH) se optó, dadas las limitaciones económicas derivadas del tipo de cambio, por abordar el eje guiándose por especialistas de la propia agencia. En cualquier caso es el eje transversal más avanzado.

El eje transversal de Medio Ambiente en Armonía con la Naturaleza ha sido también abordado por los tres componentes en distintos niveles y formas. En términos generales tiene una menor visibilidad que el otro eje transversal pero está presente en diversos procesos y especialmente en los procesos de fortalecimiento de capacidades.

La valoración de la entidad evaluadora es que el criterio de sostenibilidad enfrenta menores avances en términos generales, cada componente tiene una realidad particular que se expone en los respectivos apartados del informe. Es importante considerar que los procesos que se están acompañando son, en la mayoría de los casos, de amplia duración y trascienden la vida del Programa, por lo cual es necesario tomar provisiones en el período que resta de la ejecución de la fase II.

El equipo de evaluación ha arribado a un conjunto de conclusiones entre las que se destacan la confirmación de que el Programa Maya está fortaleciendo las organizaciones de los titulares de derechos, les apoya para visibilizar sus demandas y planteamientos, contribuye a fortalecer su interlocución con los portadores de obligaciones y ha fortalecido sus capacidades estratégicas, a la vez que ha contribuido en aspectos clave para el cumplimiento de deberes por parte de los organismos e instituciones del Estado.

El Programa está haciendo que los portadores de obligaciones se fortalezcan y estén en mejores condiciones de responder a las demandas de derechos. Es muy valioso el trabajo articulado con cada una de las instituciones del sistema de justicia así con instituciones del Organismo Ejecutivo con las que se coordina y a las cuales se está apoyando.

El Programa no ha conseguido articularse suficientemente en el terreno con lo cual es difícil observar en un mismo lugar los efectos que el Programa va provocando gradualmente.

Se pueden reportar buenas prácticas que el Programa ha puesto en marcha con resultados favorables. Cabe mencionar la realización de encuentros nacionales y regionales, visitas conjuntas a terreno, el sistema de seguimiento y evaluación, la interlocución con titulares de derechos y al mismo tiempo con portadores de obligaciones, entre otras.

En sentido complementario se ha formulado una serie de recomendaciones para el conjunto del Programa así como para cada uno de los componentes. Se pueden destacar las que se refieren a la importancia de fortalecer las acciones conjuntas y posibilitar espacios de articulación en el terreno, considerar la importancia de la vinculación de los programas conjuntos inter-agencias con la oficina del coordinador residente, elaborar una revisión estratégica de cara al contexto político del país, fortalecer las estrategias de sostenibilidad y trabajar en la construcción de planes que favorezcan las estrategias de salida y asegurar la sistematización de la experiencia del Programa.

El informe completo ofrece detalles sobre cada uno de estos aspectos.

Executive Summary

The Maya Joint Program brings together the efforts of three of the agencies of the United Nations System in Guatemala with the objective of moving towards the construction of a multicultural state and the fulfillment of the rights of indigenous peoples by strengthening the capabilities of civil society right holders' organizations and of duty bearers. The Maya Joint Program focuses its actions in the fields of justice, education and political participation.

This document corresponds to mid-term external evaluation process of the second phase of the Program, implemented in the period from December 1, 2013 to December 31, 2015. The purpose of this evaluation was to assess the Program's with a training and learning orientated approach so as to put at stakeholders'(involved UN agencies, Norwegian Embassy, SEGEPLAN and local partners) disposal reliable information that would strengthen strategic decision making².

The global objective of the evaluation is: "The Maya Joint Program's stakeholders count on information that will improve strategic decision making and contribute to the incorporation of the required improvement in order to reach expected results and effects". The specific objectives are:

- Deliver a complete and systematic analysis of the design, implementation process and advances towards expected outputs, outcomes and effects during the mid term evaluation period.
- Evaluate the Program's relevance, effectiveness, efficiency and sustainability for internal and external use. Analyze technical and operational processes that have been implemented and identify possible improvements.
- Draw conclusions about achievements, progress, difficulties and challenges of the Maya Joint Program at outputs and outcomes level
- Identify good practices and lessons learned during the period evaluated.
- Evaluate level of scope and progress towards expected results and targets.
- Evaluate technical and administrative processes for the implementation according to SNU rules. Appraise evaluation criteria defined by the Maya Joint Program.
- Evaluate the PRODOC management arrangements.

Evaluation took place from march 14 to june 30, 2016. Evaluation work has been divided between clearly identified phases: research and field work, analysis and production of preliminary report, comments and discussions, final report reformulation. During the research phase, evaluation team has studied and analyzed a significant number of documents that can be classified as follows:

- » UN Documents related to evaluation
- » Maya Joint Program basic documents
- » Components key documents
- » Documents produced in the framework of the components
- » Documents produced by local partners .

During the field work phase, the evaluation team has been fostering the stakeholders' participation through the following activities:

² Mid term evaluation Terms of Reference.

- » Interviews: a total of 36, divided as follows: 15 with actual and former civil servant of state-run bodies, 3 with local leaders and indigenous authorities, 5 with local partners decision-makers, 10 UN agencies officers, 1 with a member of the advisory council, 1 with the Chargé d’Affaires of the Norwegian Embassy in Guatemala and 1 with the Joint Program Technical Adviser.
- » 4 focus groups with a total of 49 participants, men and women rights’ holders, members of Parents Organizations o groups of women.
- » 2 workshops with EATLE and M&E teams
- » Opinion polls with a total of 23 participants to the training processes: Justice (18) political participation (5).

All these activities have been done through a significant field work, which implied the visit to a diversity of linguistic communities and territories inside Guatemala in the Capital.

The main findings of the evaluation confirm the contribution the Maya Joint Program is making to the exercise of rights for Indigenous Peoples, particularly in processes supporting the recognition of rights in the justice system and the institutions that comprise it, and the creation of jurisprudence through strategic litigation, processes that allow access to justice in relevant cases related to transitional justice, recognition of rights to the land and territories and in general the compliance of the specific rights of Indigenous People.

In the case of the education component, the Program fosters the empowerment of rights holders through the Parents Organizations (OPF in Spanish) and the women’s groups that intervene in the education system not only at local level, but also with other levels that are maintaining dialogue with education authorities in different levels.

Regarding political participation, the Program is accompanying the efforts of a group of indigenous organizations that have launched political agendas. A capabilities building process is being implemented, that covers local and regional level, which expands the scope of the process. On the other hand, the Program is also accompanying the PNDRI implementation, so that it provides an appropriate answer to the country’s rural situation in accordance with the Indigenous People’s rights.

The Maya Joint Program supports the rights holders as much as the duty bearers, which gives the opportunity to support the rights demands and the capacities of the public institutions to attend them.

The Program counts on a management model that has permitted the Development of the 3 components that compiles it, enabling the articulation between every UN agency working processes with the Program’s.

The M&E system has been designed and recently implemented is strengthening the Joint Program meaning.

The Program is relevant, as much as every single component. It has been efficient and effective, as such, despite the significant reduction of the economical resources, result of the significant raise of the US Dollar vs Norwegian Krone Exchange rate. The Joint Program team has been able to

execute the vast majority of the forecast processes and reach the expected population. Some of the implemented processes gather the necessary conditions to ensure the sustainability of the results and it is probable that before the end of phase II conditions get better.

On another hand, the Program is developing two cross-cutting themes with high significance.

The active participation of indigenous women and gender approach have been at the center of the three components. The UN agencies in charge of the Education with Cultural Identity (UNICEF) and Political Participation (PNUD, had chosen to sign a Memorandum of Understanding with UNWOMEN so as to receive their technical assistance. The UNOHCHR in charge of the Justice component, given the economical limitations due to the unfavorable exchange rate, has chosen to tackle the issue through the organization's experts. The evaluation team has verified that this cross-cutting theme is the one for which more progress has been made.

The environmental cross-cutting theme about Environment in harmony with nature has also been tackled by the three UN agencies in diverse forms and levels. In general terms, despite its presence in various processes, especially the capabilities strengthening processes, this theme has made less progress and has had less visibility.

The evaluating entity is considering that the sustainability criterion has done less progress. Each component has its own reality, as explained in the respective part of the report. It is important to consider that the duration of the processes that are being supported by the Program is longer than the intervention period. It is therefore necessary to take specific measures for the remaining execution time of this Phase II.

The evaluating team has drawn a series of conclusions, the most noteworthy of which are that the Maya Joint Program is strengthening right holders' organizations, supporting them so as to make visible their demands and approach, contributing to the strengthening of the dialogue with duty bearers and strengthening their strategic skills. On the other hand, the Program is contributing to key aspects related to the fulfillment of duties on the part of State bodies.

The Program is contributing to the strengthening of duty bearers' capabilities and to the creation of better conditions so that they are able to attend better the demands about rights. The articulated work with every single institution of the judicial system and those of the executive body is valuable.

Nevertheless, the Program did not succeed in coordinating and articulating between the three components. It is therefore difficult to observe in one place the cumulated effects due to the Program.

The evaluation team has identified and described good practices giving birth to favorable outcomes. The organization of national and regional meeting, joint visits to the field, the joint M&E system, the dialogue between rights holders and duty bearers are to be highlighted.

So as to be complete, the report also includes a series of recommendations not only for the Joint Program, but also for every component. It is worth mentioning those referring to the importance of connecting joint actions, fostering spaces for articulation in the field, connecting the

interagencies Joint Programs with the UN Resident Coordinator's office, building a strategic review of the country's political context, strengthening the strategies aiming at the sustainability such as working out exit plans and ensuring systematization of the Program experience. The report contains details about each of these aspects.

I. Introducción y contexto

1. Introducción

La Fundación CIDEAL ha tenido a su cargo la realización de la evaluación externa de medio término de la fase II del Programa Maya Conjunto, la que se ha realizado entre marzo y junio de 2016. El programa evaluado ha ocupado un lugar importante entre los procesos de impulso a los derechos de los Pueblos Indígenas en Guatemala, y reúne esfuerzos en tres campos de alta relevancia: justicia, educación y participación política.

Desde la firma de la paz éste es uno de los principales programas, que actúa apoyando a los titulares de derechos y a los portadores de obligaciones, con lo cual se generan condiciones para que los procesos impulsados tengan permanencia en el tiempo y consigan mover hacia una cultura de convivencia multicultural.

El propósito de esta evaluación ha sido “valorar bajo un enfoque formativo y de aprendizaje, el proceso de implementación del Programa Maya Conjunto. Para que las partes interesadas (agencias involucradas, Embajada de Noruega, SEGEPLAN y socias coparte) cuenten con información que favorezca la toma de decisiones estratégicas que ameritan incorporar al Programa Maya Conjunto mejoras necesarias a nivel del alcance de resultados y efectos previstos” (Términos de Referencia).

A continuación el informe de la evaluación externa, en el que se encuentran tanto los aspectos formales y metodológicos como los hallazgos y las conclusiones y recomendaciones a las cuales el equipo de evaluación ha podido arribar tras unas fases previas de revisión documental y levantado de información en campo, ambas muy amplias y enriquecedoras, complementadas con un proceso de análisis y la generación del informe respectivo.

El informe está dirigido a las y los actores vinculados con el Programa Maya Conjunto fase II, en particular las agencias de Naciones Unidas responsables de la ejecución, las autoridades del Sistema de Naciones Unidas en el país, la Embajada de Noruega en Guatemala, la oficina de ATP, las organizaciones de titulares de derechos que han participado y las instituciones portadoras de obligaciones que han estado vinculadas con la ejecución del Programa Maya Conjunto.

La evaluación externa tiene la limitación de valorar en poco tiempo procesos complejos de una gran riqueza y que se realizan en contextos complejos. Con lo cual no está a salvo de errores y limitaciones. Sin embargo, a la vez, está libre de cualquier sesgo previo que podría influir de una u otra forma en las valoraciones.

Por cuestiones de espacio, tiempo y eficiencia, se ha buscado un informe no muy extenso y se ha privilegiado el abordaje de los asuntos de mayor relevancia. De manera que hay aspectos que el equipo evaluador consideró que podrían no incluirse atendiendo a la racionalidad de los espacios y de los tiempos limitados de los que previsiblemente dispondrán las y los lectores del presente informe. En esa misma dirección se coloca un resumen ejecutivo que reúne los aspectos de más alta importancia.

La Fundación CIDEAL espera contribuir con el Programa Maya Conjunto y sus nobles propósitos por medio de una evaluación que sirva para corregir, fortalecer y ampliar lo que sea necesario, partiendo de la razón de ser del Programa Maya Conjunto y de la ejecución de la primera parte de la fase II que hasta ahora se ha hecho.

Todo lo que aquí se incluye está expuesto a la crítica, la cual será bienvenida.

2. Contexto del país en relación con el programa evaluado

El período de 2014 a la fecha ha sido particularmente importante en términos de los procesos de transformación que el país ha sufrido en algunos ámbitos, particularmente en lo político. El período incluye los dos últimos años de una administración de gobierno que no pudo concluir su mandato³ y se desarticuló en el último año como consecuencia de una serie de casos de corrupción que involucran a las más altas autoridades de los organismos del Estado y a otras figuras políticamente expuestas de distintos sectores.

Varios magistrados de la Corte Suprema de Justicia han sido denunciados y enfrentan procesos en su contra, derivados también de posibles actos de corrupción y varios congresistas están en proceso de antejuicio por causas similares⁴.

Todos estos sucesos son efectos de los hechos que desde varios años atrás se han trabajado en una articulación de esfuerzos entre el Ministerio Público (MP) y la Comisión contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), que tuvieron su mayor impacto en 2015 y cuyos efectos continúan extendiéndose a distintos ámbitos de la sociedad.

De manera que el año 2015 fue particularmente difícil para diversos procesos que implicaban la acción gubernamental en los distintos organismos del Estado. En lo que toca a los ámbitos que trabaja el Programa Maya Conjunto, se advirtieron cambios mayores y menores que afectaron de alguna manera los procesos puestos en marcha:

En el caso del sistema de justicia, las investigaciones por presuntos delitos alcanzaron a distintas autoridades de la administración de justicia. Varios magistrados, jueces y funcionarios del sistema fueron investigados y ligados a proceso. Esto ha sido una evidencia de los graves problemas que atraviesa el sistema de administración de justicia pero a la vez ha enviado la señal de que hay disposición de otras autoridades para depurar las estructuras que deben dedicarse a la aplicación de la justicia. De manera que organismos como el MP, la CSJ, la Corte de Constitucionalidad (CC) y otros se han mostrado interesados en fortalecerse institucionalmente.

³ El Presidente Otto Pérez Molina renunció al cargo el dos de septiembre de 2015, luego de ser solicitado su antejuicio. La Vicepresidenta, Roxana Baldetti Elías, renunció en circunstancias similares el ocho de mayo del mismo año. Varios de sus principales colaboradores guardan prisión por distintos escándalos de corrupción.

⁴ Los exmagistrados de la CSJ, Douglas Charchal y Bladimir Aguilar, han renunciado en el pasado mes de mayo para enfrentar denuncias en su contra. Al menos una docena de diputados al Congreso de la República están enfrentando procesos de antejuicio para pasar a procesos judiciales.

En 2016 se está llevado a cabo un proceso de reforma judicial con implicaciones constitucionales en el cual se discute la posibilidad de reconocer más ampliamente la facultad de los Pueblos Indígenas para administrar justicia propia bajo parámetros tradicionales a ser reconocidos por el sistema de justicia. Este proceso está en marcha y tomará un tiempo más para que llegue a una definición. Esta reforma implica abiertamente uno de los aspectos que el Programa Maya Conjunto ha impulsado por medio del componente de Justicia.

En el componente de Educación con Identidad Cultural, el interlocutor principal por parte de los portadores de obligaciones es el Ministerio de Educación. Dicha institución ha enfrentado la inestabilidad propia de los años finales de la administración gubernamental anterior. La Ministra de Educación⁵, presentó su renuncia en medio de uno de los momentos críticos del gobierno del general Pérez Molina. Esto derivó en la nominación de un nuevo ministro que concluyó el mandato, con los consecuentes efectos como la paralización de muchos de los procesos que venían ejecutándose, la indefinición en varios de estos mismos procesos y la incertidumbre por el cercano cambio de administración que implicó un nuevo cambio de autoridades (14 de enero de 2016).

Todo ello bajo un contexto de insuficiencia presupuestaria que hizo muy difícil que el Ministerio de Educación pudiera cumplir con varios de los procesos necesarios, entre ellos la entrega de desembolsos a las organizaciones de padres de familia (OPF) muchas de las cuales quedaron sin poder atender las demandas reales de sus niñas y niños, con lo cual se debilitó la estrategia de conformación de estas organizaciones.

En cualquier caso, la administración anterior mostró muy poco interés por avanzar en el reconocimiento de derechos de los Pueblos Indígenas, no se cuentan medidas o acciones relevantes que en su gestión se hayan dado para fortalecer la atención a los pueblos indígenas en el sistema educativo, ni acciones afirmativas de la identidad y el uso de los idiomas. De modo que los esfuerzos del componente de Educación con Identidad Cultural no tuvieron un interlocutor activo e interesado en el impulso del tema.

En relación con el componente de Participación Política, es importante señalar que la relación con el gobierno nacional estuvo principalmente basada en el impulso de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) que falló en el intento de aprobación de su ley en el Congreso de la República, aun contando con el apoyo del Organismo Ejecutivo por medio de la Presidencia de la República, lo que constituyó un mensaje referido a la imposibilidad de hacer cambios sustantivos. Con el cambio de gobierno y la entrada del llamado "Gobierno de Transición"⁶ el impulso al tema fue reducido y la institucionalidad que la soportaba e impulsada también se vio afectada. Con lo cual las posibilidades de aprobación en el Congreso se redujeron de manera significativa.

Los procesos de formación de liderazgos a nivel nacional y local y las acciones de incidencia ha tenido menos efectos negativos derivados del contexto, sin embargo, la conflictividad social y la persecución de líderes indígenas y campesinos han limitado las posibilidades de acción.

⁵ La entonces ministra renunció el 22 de agosto de 2015. Pasando a ser sustituida por Rubén Alfonso Ramírez quien culminó el período hasta el 14 de enero de 2016.

⁶ Encabezado por Alejandro Maldonado Aguirre, que asumió la vicepresidencia tras la renuncia de Baldetti en mayo de 2015, y luego asumió la presidencia ante la renuncia de Pérez Molina, en septiembre del mismo año.

De tal modo que el contexto nacional del país, y de cada uno de los ámbitos en los cuales el Programa Maya Conjunto se desarrolla, ha estado en constante movimiento e inestabilidad, con lo cual las interlocuciones especialmente con los portadores de obligaciones se han hecho cada vez más difíciles, particularmente dentro de las dependencias del Organismo Ejecutivo. No sucede así en el sistema de justicia en donde los hallazgos parecen haber impulsado la lucha contra la corrupción y la meta por alcanzar nuevos esquemas de funcionamiento, con lo cual el componente de Justicia ha tenido una buena oportunidad de actuar en términos generales (salvo en lo vinculado al Instituto de la Defensa Pública Penal -IDPP- donde la rotación de autoridades ha afectado la lógica de actuación).

Mientras esto sucede los problemas estructurales del país y sus efectos se agudizan: la pobreza extrema se incrementó de 18,1% (1989) a 23,4% (2014). En 1989 el 11,7% de la población ocupada vivía en extrema pobreza, en 2014 este indicador alcanzó el 20,1%⁷. Problemas como los efectos del cambio climático y la sequía derivada de éste, se han agudizado. El llamado "Corredor Seco" se ha extendido y con ello agudizado la situación alimentaria de miles de familias⁸. Sin que se disponga de medidas que contrarresten sus efectos y preparen a la población y los medios de vida.

En 2015 se cumplió el plazo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Guatemala mostró evolución positiva en menos de la mitad de los indicadores (44%) y no mostró avances relevantes en más de la mitad (56%)⁹. Con lo cual queda claro que hay muchos problemas no resueltos, muchas carencias no atendidas y un estado de atención a problemas como la pobreza La convulsión social que ha dominado los años 2014 y 2015, que corresponden a la primera parte de la Fase II del Programa Maya Conjunto, han tenido como fondo un país de difícil gobernanza, una ciudadanía más activa y unas instituciones del Estado más abiertas a las transformaciones que por décadas se han postergado y han permanecido sin oportunidad.

Sin embargo, los actores de poder real y permanente no se han visto aún afectados, salvo excepciones individuales, con lo cual las transformaciones más relevantes que se relacionan con las acciones que impulsa el Programa y que inciden en el ejercicio de derechos de los Pueblos Indígenas, siguen teniendo adversarios fuertes que previsiblemente intentarán resistir los procesos de transformación que en justicia, educación y participación política siguen siendo necesarios.

Cabe mencionar en este caso ámbitos como los que se refieren a las reformas constitucionales en el ámbito de la justicia, casos vinculados a la justicia de transición, la creación de jurisprudencia en materia de por ejemplo la intervención y el reconocimiento de comadronas, los derechos de los Pueblos Indígenas expresados en los tejidos tradicionales y otros.

En el caso de educación el avance de la educación coherente con los derechos de los Pueblos Indígenas es un aspecto que sigue enfrentando resistencias desde distintos sectores: magisterio nacional, sectores mestizos y eventualmente de personal dentro del sistema educativo.

⁷ http://metasdelmilenio.segeplan.gob.gt/odm/informes/ODM_Informe_final.pdf

⁸ <http://ceibaguante.org/estudiosypublicaciones/Medio%20Ambiente%20y%20Territorio/Impacto%20del%20Cambio%20Climatico%20y%20Agricultura.pdf>

⁹ http://metasdelmilenio.segeplan.gob.gt/odm/informes/ODM_Informe_final.pdf

En el caso de la participación política existen también resistencias a los procesos de cumplimiento de derechos de Pueblos Indígenas, lo que se combina con la resistencia al desarrollo de programas o proyectos que afecten la estructura agraria tradicional del país.

II. Descripción del Programa Maya Conjunto

El Programa Maya Conjunto¹⁰ es parte del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, que se implementa por medio de tres agencias: a) Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH); b) Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); y c) Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Cuenta con la participación del Gobierno de Guatemala así como el concurso de distintas dependencias de Estado directamente vinculadas con los componentes: a) Justicia; b) Educación con Identidad Cultural; y c) Participación Política. Así como con los ejes transversales: i) Fortalecimiento de las mujeres indígenas e igualdad de género; y ii) medio ambiente en armonía con la naturaleza.

El Programa Maya Conjunto implica la participación de organizaciones de los Pueblos Indígenas (titulares de derechos) así como de funcionarios y representantes del Estado (portadores de obligaciones). Es financiado por la Embajada de Noruega en Guatemala,

El Programa Maya Conjunto es coincidente con las prioridades definidas en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD/UNDAF) 2010-2014 así como en el período 2015-2019. En particular en la vinculación de los componentes del Programa Maya Conjunto con las áreas de cooperación:

2010-2014:

- » Desarrollo social: Salud, Educación y Oportunidades Económicas.
- » Gobernabilidad Democrática y Participación Ciudadana.
- » Estado de Derecho, Justicia y Seguridad.

2015-2019:

- » Desarrollo Inclusivo y Sostenible.
- » Desarrollo Social.
- » Justicia para todas las personas.
- » Sociedad Multicultural y Diversa.

A continuación una descripción de aspectos básicos de cada uno de los componentes.

Componente 1. Justicia

El Componente 1 sobre Justicia del Programa Maya Conjunto fase II presenta una lógica de intervención compuesta por dos resultados conjuntos (uno orientado hacia los titulares de derechos y otro hacia los portadores de obligaciones) y siete productos específicos, articulados de la siguiente manera:

Resultado conjunto 1.1.	Producto 1.1.1. Organizaciones y autoridades propias de los Pueblos Indígenas, docentes y estudiantes universitarios
--------------------------------	---

¹⁰ En lo sucesivo y para facilitar la lectura del documento, también se podrá identificar como “el Programa”.

Aumentada demanda del cumplimiento de derechos de pueblos y mujeres indígenas, mediante el uso del litigio estratégico.	capacitados y con potencial de litigar estratégicamente en derechos de los pueblos y las mujeres indígenas.
	Producto 1.1.2. Proyectos técnicos de litigio estratégico en derechos de los pueblos y las mujeres indígenas siendo implementados ante el sistema de justicia por las organizaciones y autoridades propias de los Pueblos Indígenas participantes.
	Producto 1.1.3. Sujetos (as) de derecho de los casos relacionados con derechos de los pueblos y mujeres indígenas recibiendo apoyo técnico y político para incidir en el logro de resoluciones favorables y la efectiva ejecución de las sentencias de las demandas planteadas.
Resultado conjunto 2.1. Cambios en la cultura jurídico política de los operadores de justicia, para la emisión de resoluciones acordes a las normas nacionales e internacionales de derechos de los pueblos y las mujeres indígenas.	Producto 2.1.1. Operadores de justicia formados y sensibilizados para la emisión de resoluciones acordes a las normas nacionales e internacionales sobre derechos de los pueblos y las mujeres indígenas.
	Producto 2.1.2. Fortalecidas las capacidades del Instituto de la Defensa Pública Penal para la adecuada defensa de pueblos y mujeres indígenas en el contexto de litigios en derechos de los Pueblos Indígenas.
	Producto 2.1.3. Fortalecer las capacidades de la Fiscalía de Derechos Humanos y la Fiscalía de Asuntos Constitucionales del Ministerio Público, en temas relacionados a derechos humanos de los pueblos y mujeres indígenas.
	Producto 2.1.4. Asistir a la Unidad de Asuntos Indígenas del Organismo Judicial a establecer un efectivo monitoreo de los casos relativos a derechos humanos de los Pueblos Indígenas, que permitan preparar informes analíticos tendentes al fortalecer las acciones a tomar en materia de acceso a la justicia de los Pueblos Indígenas.

La agencia (oficina) de Naciones Unidas responsable de la implementación de las actividades del componente orientadas a la consecución de los resultados y productos incluidos en la tabla anterior es la OACNUDH, y tiene como entidades socias copartes a los siguientes actores:

EFEECTO 1: 1) Asociación Indígena Campesina Ch'Orti Nuevo Día -Nuevo Día-, 2) Asociación Comunidad de Quesada/Comunidad Agrícola de Jumaytepeque, 3) Asociación Consejo de Unidad Campesina de Guatemala (CUCG), 4) Asociación de Comunidades Campesinas Indígenas para el Desarrollo Integral de Petén (ACDIP), 5) Asociación de Desarrollo Comunitario (ASDECO), 6) Asociación Femenina para el Desarrollo de Sacatepéquez (AFEDES), 7) Asociación Sobrevivencia Cultural, 8) Comité Campesino del Altiplano (CCDA), 9) Comunidad Indígena Vecinos de Aldea Chuarrancho del Municipio de Chuarrancho, 10) Consejo Maya Chilam B'alam de los K'iches -Chilam B'alam-, 11) Mujeres Transformando el Mundo (MTM).

EFEECTO 2: 1) Corte de Constitucionalidad (CC), 2) Ministerio Público (autoridades y personal técnico administrativo y la Secretaría de Política Criminal y Departamento de Pueblos Indígenas) -

MP-, 3) Organismo Judicial (Unidad de Asuntos Indígenas y Escuela de Estudios Judiciales) -OJ-, 4) Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP).

La población meta dentro del resultado 1.1., según el último reporte de avances, queda reflejada en la tabla que se incluye a continuación:

Estrategia	Participantes	Hombres	Mujeres
Capacitación en litigio estratégico	98	41	57
Población atendida a través de los 11 casos de litigio estratégico	109.094	51.215	57.879
TOTAL	109.192	57.256	57.936

Por su parte, dentro del resultado 2.1 se señala como población beneficiaria la siguiente:

Estrategia	Participantes	Hombres	Mujeres
Jueces y letrados del sistema de justicia	35	--	--
Personal del Ministerio Público -MP-	83	32	51
TOTAL	188	32	51

Se hace notar desde el equipo de evaluación que también existe población beneficiaria en actuaciones desarrolladas con el Organismo Judicial (OJ) y con el Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP) (al menos 68 funcionarios participantes), aunque esto no se refleje cuantitativamente en las tablas resumen utilizadas por el Programa Maya Conjunto.

Dentro del Componente 1 Justicia, las principales actuaciones se han centrado en líneas de actuación complementarias que pueden resumirse de manera esquemática como sigue:

- A. Programa formativo/educativo en litigio estratégico sobre derechos de los Pueblos Indígenas a titulares de derechos.
- B. Desarrollo o implementación ante el sistema de justicia de litigios estratégicos sobre derechos de los Pueblos Indígenas con titulares de derechos (autoridades y organizaciones indígenas) a partir del impulso de proyectos vinculados mediante los que reciben apoyo técnico y político continuo para la defensa de sus derechos.
- C. Apoyos específicos a portadores de obligaciones en orden a mejorar la tutela de los derechos de los Pueblos Indígenas por parte de ellos e incidir en el cambio de la cultura jurídico política de los operadores de justicia.

Componente 2. Educación con Identidad Cultural

El Componente 2 de Educación con Identidad Cultural del Programa Maya Conjunto fase II presenta una lógica de intervención compuesta por dos resultados conjuntos (uno orientado hacia los titulares de derechos y otro hacia los portadores de obligaciones) y cuatro productos específicos, articulados de la siguiente manera:

Resultado 1.2 Fortalecida la incidencia de la demanda local de acceso a educación con identidad cultural por las organizaciones	Producto 1.2.1. Fortalecidas y movilizadas las organizaciones educativas comunitarias (OPFs) con la participación de autoridades propias de los Pueblos Indígenas y al menos una mujer en la Junta Directiva de dichas organizaciones, en favor del derecho a educación con identidad cultural, los derechos de
---	--

educativas comunitarias (OPFs) en las que participan autoridades indígenas, hombres y mujeres, padres y madres de alumnos y alumnas, de comunidades seleccionadas en 29 municipios en los departamentos de Alta Verapaz, Quetzaltenango, Quiché, Sololá y Totonicapán.	las mujeres en 29 municipios de los departamentos de Alta Verapaz, Quetzaltenango, Quiché, Sololá y Totonicapán.
	Producto 1.2.2. Colectivos de mujeres indígenas madres de alumnas y alumnos, en lugares seleccionados, lideran redes locales que participan en las organizaciones educativas comunitarias en favor de la educación con identidad cultural, perspectiva de género y de los derechos de las mujeres.
Resultado 2.2 Formulado un marco normativo favorable para dar respuesta desde los portadores de obligaciones, al cumplimiento del derecho de acceso a la educación con identidad cultural y perspectiva de género.	Producto 2.2.1 Reformadas las estrategias de implementación de las políticas educativas del MINEDUC en su marco normativo y programático para contribuir al ejercicio de los derechos de los Pueblos Indígenas a la educación con identidad cultural con perspectiva de género y en armonía con la naturaleza desde la cosmovisión de los Pueblos Indígenas.

La agencia de Naciones Unidas responsable de la implementación de las actividades orientadas a la consecución de los resultados y productos incluidos en la tabla anterior es UNICEF y tiene como entidades socias coparte a las siguientes:

EFECTO 1.: 1. Asociación para el Desarrollo Urbano y Rural Campanab'aj Totonicapán (ASOCAB TOTO). 2. Asociación Pro Agua del Pueblo (AGUA DEL PUEBLO) 3. Asociación Q'eqchi' Xch'ool Ixim (XCH'OOOL IXIM) 4. Asociación Vivamos Mejor Guatemala (VMG). 5. Consejo Nacional de Educación Maya (CNEM)

EFECTO 2: Ministerio de Educación

La población meta dentro de los resultados 1.2 y 2.2, según el último reporte de avances, queda reflejada en la tabla que se incluye a continuación:

Estrategia	Participantes	Hombres	Mujeres
OPF legalizadas	172	--	--
Capacitación a OPF y organizaciones de mujeres	728	388	340
Mujeres participando de juntas directivas de OPF	437	--	437
TOTAL participantes	728	388	340

Por su parte, dentro del resultado 2.1 se señala como población beneficiaria la siguiente:

Estrategia	Participantes	Hombres	Mujeres
------------	---------------	---------	---------

Capacitados y sensibilizados técnicos de campo	444	--	--
Sensibilización de funcionarios de subdirección de Fortalecimiento de la Comunidad	315	--	--
TOTAL	759	--	--

Componente 3. Participación Política

El Componente 3 de Participación Política del Programa Maya Conjunto fase II presenta una lógica de intervención compuesta por dos resultados conjuntos (uno orientado hacia los titulares de derechos y otro hacia los portadores de obligaciones) y cuatro productos específicos, articulados de la siguiente manera:

Resultado conjunto 1.3. Establecidas prioridades estratégicas desde las organizaciones y autoridades propias de los Pueblos Indígenas, incluidas organizaciones de mujeres y jóvenes indígenas y participando efectivamente en espacios de diálogo e incidencia para la toma de decisiones con el Estado en favor del ejercicio de los derechos indígenas en lo local, municipal, departamental y nacional, con enfoque de género y de promoción de las juventudes	Producto 1.3.1. Líderes, lideresas de organizaciones y autoridades propias seleccionadas, formados y capacitados técnica y políticamente en la implementación de estrategias de incidencia política para el ejercicio de derechos de ciudadanía y participación política de los Pueblos Indígenas, principalmente mujeres y jóvenes indígenas.
	Producto 1.3.2. Agendas priorizadas y planes de incidencia, orientan la actuación de las organizaciones y autoridades indígenas en espacios de diálogo e incidencia ante dependencias portadoras de obligaciones, visibiliza reivindicaciones de derechos referidos a mujeres indígenas y jóvenes indígenas, con énfasis sobre medio ambiente desde la cosmovisión de los Pueblos Indígenas.
	Producto 1.3.3. Organizaciones y autoridades propias de los Pueblos Indígenas han priorizado una agenda nacional e implementan un plan de incidencia que visibiliza sus derechos, de mujeres y jóvenes indígenas y la inclusión temática ambiental desde la cosmovisión de los Pueblos Indígenas.
Resultado conjunto 2.3. Fortalecido el rol rector del Estado en su institucionalidad en la implementación coordinada y coherente de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) e instancia asociadas.	Producto 2.3.1. Fortalecida la estructura de coordinación institucional del gobierno en la implementación multisectorial del Plan de la PNDRI para una mejor respuesta al sujeto priorizado, particularmente organizaciones, autoridades, mujeres y jóvenes indígenas.

La agencia de Naciones Unidas responsable de la implementación de las actividades orientadas a la consecución de los resultados y productos incluidos en la tabla anterior es PNUD y tiene como entidades socias coparte a las siguientes:

EFEECTO 1: 1. Asociación Comité de Unidad Campesina (CUCG), 2. Defensoría Indígena Wajxqib' Noj, 3. Colectivo de Investigaciones Sociales y Laborales (COISOLA). 4. Junta Directiva de los 48 cantones de Totonicapán, 5. Asociación Comunitaria de Desarrollo Integral Mam (ACODIMAM), 6. Consejo Mam de Quetzaltenango (AIGMIMG) 7. ADIMA, 8. Instancia de Consenso del Pueblo Maya Q'eqchi-Poqomchi' de Alta Verapaz, 9. Asociación Pro Bienestar en Acción (APROBA SANK), 10. Convergencia Nacional Maya Waqib' Kej /CEIBA, 11. Consejo Coordinador del Pueblo Xinka de Guatemala-COPXIG- 12. Asociación de Padres de Familia del Proyecto Cactus Tres mil Setenta y Seis, 13. Beluba Luba Furendei/AVANCOSO.

EFEECTO 2: Secretaría del Gabinete de Desarrollo Rural Integral/Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP).

La población meta dentro del resultado 1.3., según el último reporte estándar de avances, queda reflejada en la tabla que se incluye a continuación:

Estrategia	Participantes	Hombres	Mujeres
Formación	1043	444	599
Construcción de Agenda Nacional	712	331	381
Construcción de Agendas municipales	2087	1012	1075
Participación política	119	65	54
TOTAL	3961	1787	2055

Por su parte, dentro del resultado 2.3 se señala como población beneficiaria la siguiente:

Estrategia	Participantes	Hombres	Mujeres
Integrantes en Núcleos de Gestión Territorial	148	117	31
Implementación PNDRI	1250	534	287
TOTAL	1398	651	318

Dentro del resultado 1.3., las principales iniciativas se han centrado en tres líneas de actuación que resultan, en cierta medida complementarias, y que pueden resumirse de manera esquemática como sigue:

- A. Programa de formación política para líderes, lideresas y autoridades indígenas
- B. Elaboración de agendas locales y de planes de incidencia para promover la participación política de las organizaciones y las autoridades indígenas.
- C. Elaboración de una agenda nacional y de un plan de incidencia que defina las prioridades de las organizaciones indígenas de Guatemala y establezca un itinerario para promover su inclusión en los espacios de toma de decisiones.

III. Alcance y objetivos de la evaluación

Globalmente, el alcance de la evaluación podría resumirse según la información reunida en la siguiente tabla.

ALCANCE	TEMPORAL	Periodo comprendido entre el 1 de diciembre 2013 al 31 de diciembre de 2015
	GEOGRÁFICO	Departamentos y territorios priorizados. CIDEAL planteó un muestreo geográfico basado en las distintas comunidades lingüísticas indígenas.
	POBLACIÓN META	CIDEAL planteó un muestreo no probabilístico de la población meta, basado en las comunidades lingüísticas indígenas priorizadas por el Programa Maya Conjunto.

Enfoque basado en derechos humanos (EBDH)

La evaluación fue guiada por los criterios rectores definidos por el Sistema de Naciones Unidas, por lo cual el centro fue puesto, al igual que en el Programa Maya Conjunto en los titulares de derechos, en tanto agentes activos en su propio desarrollo, en los portadores de obligaciones y en lo conducente a la realización y pleno ejercicio de los derechos humanos a partir de los estándares fijados por los principios y las normas contenidos en los tratados internacionales.

Las principales variables evaluadas son: a) Análisis de los procesos de fortalecimiento de las capacidades de los titulares de derechos en orden al conocimiento, reclamo y contribución para el pleno ejercicio de sus derechos, contemplando la especificidad de los derechos de los Pueblos Indígenas y la situación de vulnerabilidad de los mismos; b) Análisis de los procesos de fortalecimiento de las capacidades de los portadores de obligaciones en orden a la asunción y al cumplimiento de sus obligaciones vinculadas a los derechos de los Pueblos Indígenas (respetar, proteger, realizar, satisfacer o hacer efectivos); c) Análisis de las características holísticas del Programa Maya Conjunto; d) Análisis de características participativas del Programa Maya Conjunto; e) Análisis de la transparencia y de los procesos de rendición de cuentas del Programa Maya Conjunto.

Desde el proceso de diseño y planificación el enfoque basado en Derechos Humanos ha servido de guía, hilo conductor de las estrategias y acciones para cada uno de los componentes y para el Programa Maya Conjunto.

El EBDH está claramente reflejado en los dos efectos y resultados conjuntos del Programa Maya Conjunto que se refieren a sus aspectos fundamentales, y que lo abordan desde las dos vertientes: el fortalecimiento de las capacidades de los titulares de derechos para reclamar sus derechos y las de las instancias públicas, los portadores de obligaciones para que cumplan con sus deberes.

Estrategias programáticas

Enfoque de trabajo basado en resultados. El Programa en su conjunto así como cada una de las agencias a cargo de componentes (PNUD, OACNUDH y UNICEF) se centran en la planificación y el

logro de resultados. Con este enfoque, estas agencias tratan de velar porque sus procesos, productos y servicios contribuyan al logro de los resultados deseados: productos, resultados e impactos. El SNU y sus tres agencias apoyan su gestión basada en resultados en una rendición de cuentas definida en función de los resultados, lo cual exige un seguimiento permanente de los avances hacia los resultados esperados. En este sentido, la evaluación trató de establecer el grado de avance de los distintos componentes, y del Programa en su conjunto, en relación con los resultados que se ha propuesto alcanzar al final de la fase II.

El abordaje reconoce que se trata de un programa conjunto que responde a efectos, resultados y productos conjuntos. Además también considera la particularidad de cada uno de los componentes y la forma en que se articulan para contribuir con los referidos efectos, resultados y productos.

Integralidad y complementariedad. Se evaluó en qué medida el Programa Maya Conjunto en su fase II, ha logrado construir sinergias entre sus componentes, agencias ejecutoras y acciones enmarcadas en el Programa Maya Conjunto, así como entre las distintas instancias del Estado relacionadas con su implementación. Se analizó también la forma en la que se complementan las acciones de los tres componentes de cara conseguir avances hacia los resultados conjuntos del Programa Maya Conjunto.

Comunicación y gestión del conocimiento. Como fu identificado anteriormente, la comunicación y la gestión del conocimiento es una herramienta fundamental al servicio de la gestión basada en resultados. Por tanto, el equipo evaluador se propuso investigar la idoneidad de la comunicación (modos, destinatarios y calidad de la información transmitida) para la consecución de los productos y resultados esperados en el Programa Maya Conjunto. También se evaluó el grado de complementariedad de la información divulgada por cada uno de los tres componentes, y cómo todas las partes interesadas valoran la información recibida por parte de las agencias del SNU sobre las actividades realizadas y los avances realizados.

Por último se evaluaron los procesos realizados y previstos de sistematización así como los conocimientos generados y el grado de intercambio de estos conocimientos entre los socios actores y la interrelación e interacción con otros actores nacionales e internacionales.

Fortalecimiento de capacidades. Siendo esta estrategia una línea de acción primaria del Programa Maya Conjunto, CIDEAL le prestó una atención especial. Se evaluaron los diversos diseños utilizados en los procesos de formación, los contenidos de las capacitaciones (módulos), los métodos utilizados así como la aplicación que han tenido los aprendizajes alcanzados por las y los participantes, tanto desde un punto de vista de la profundidad como de la pertinencia. Se evaluaron, mediante una encuesta que se hará a un grupo de participantes de estos procesos.

Ejes transversales

El equipo de evaluadores de CIDEAL analizó los ejes transversales aplicados en la intervención y reunió las evidencias que permitan reconocer su presencia en los aspectos comunes como en los específicos de cada componente.

Eje 1: Fortalecimiento de las mujeres indígenas e igualdad de género

Construcción de la igualdad de género. Se analizó en qué medida y bajo qué modalidad fue incorporado el enfoque de género especialmente referido a las mujeres indígenas, y en qué medida esta incorporación ha contribuido a la mejora de la situación de las mujeres así como en qué medida los procesos implementados en el marco del Programa Maya Conjunto han creado las condiciones para impulsar la igualdad de género. El grado de implicación de las instituciones del Estado de Guatemala para cumplir con sus compromisos en la materia fue también objeto de la labor de evaluación.

Participación activa. CIDEAL analizó el nivel de participación de las mujeres, como sujetas activas en la ejecución del Programa Maya Conjunto, valorándose aspectos cualitativos y cuantitativos de su participación. También se consideró preciso prestar una atención particular el grado de fortalecimiento de las organizaciones y liderazgos de mujeres, así como las coordinaciones destinadas a favorecer la participación y gestión política tanto a nivel local como nacional.

Procesos de formación. Fue igualmente objeto de evaluación, el grado de involucramiento de las mujeres en los procesos de formación, no solamente como beneficiarias finales, sino como participantes de la construcción de los contenidos y como potenciales facilitadoras. Por otra parte, se valoró la incorporación de contenidos de derechos de Pueblos Indígenas, género, derechos de las mujeres indígenas, cosmovisión. Por último se analizó en qué medida los procesos de formación, en particular el realizado por el Componente 1 Justicia fue dirigido a una variedad representativa y pertinente de sujetos (representantes políticos de organizaciones, autoridades indígenas, coordinadores de proyecto, representantes sujetos de derecho, líderes / lideresas comunitarias) así como el grado de adaptación de las formas de aplicación de los contenidos para cada uno de ello/as.

Promoción. La evaluación también trata de aportar evidencias sobre los avances en materia de promoción de los derechos de las mujeres indígenas y del enfoque de género con las organizaciones mixtas.

Participación y aportes de ONU Mujeres. Para tener una visión precisa del valor agregado de este eje transversal, resultó pertinente llevar a cabo un análisis del grado y de las modalidades de la participación y de aporte de ONU Mujeres para mejorar la labor de las tres agencias y la oficina del ATP a cargo del Programa Maya Conjunto, y sobre cómo esto en la práctica ha favorecido la igualdad de género.

Actividades específicas. Se analizaron las actividades específicas organizadas en el marco de cada uno de los componentes: las previstas para el trabajo con los titulares de derechos y las previstas para el trabajo con los portadores de obligaciones.

Justicia. Se evaluó la aplicación del eje transversal a partir de la realidad de las mujeres indígenas, lo que incluye el análisis general de la ejecución de la intervención en función del enfoque de género y de los derechos de las mujeres indígenas, y de aspectos específicos vinculados, entre otros: a) Para titulares de derechos: selección de casos/litigios estratégicos impulsados desde la perspectiva de género (afectación directa o indirecta de derechos específicos de mujeres indígenas, participación y empoderamiento de organizaciones de mujeres y de mujeres indígenas a través de

diversas manifestaciones), contenido de las instancias formativas y de asistencia técnica desarrolladas (participación de mujeres en cantidad y calidad, referencia a la normativa nacional y a los estándares internacionales de tutela en los que se enmarcan las obligaciones del Estado en la materia, promoción de acciones específicas para mejorar el acceso de las mujeres a la justicia en el contexto de los casos/litigios); b) Para portadores de obligaciones: abordaje de las distintas consultorías y desarrollos implementados (abordaje de aspectos relativos a derechos específicos de mujeres indígenas en instancias de capacitación y en productos vinculados).

Educación con Identidad Cultural. Respecto a este componente, la evaluación se fijó en la medida en que las estrategias llevadas a cabo efectivamente están propiciando y fortaleciendo la participación y el protagonismo de las mujeres en el quehacer educativo y en particular en la toma de las decisiones en las Organizaciones de Padres de Familia.

Participación política. Los derechos de las mujeres indígenas y su especial situación de vulnerabilidad, se encuentran en el centro de los procesos de formación y de incidencia, por lo que se verificó su integración en los contenidos curriculares así como en las agendas indígenas de incidencia hacia las instituciones del Estado encargadas de la gestión de los asuntos locales y municipales.

Eje 2: Medio ambiente en armonía con la naturaleza

Para seguir el planteamiento del Programa Maya Conjunto, el proceso de evaluación plantea este eje transversal en el marco de la cosmovisión maya. En consecuencia, el equipo de evaluadores abordó el medio ambiente desde una visión integral, considerando al medio ambiente como la vida misma y como vector de diversidad sociocultural y holística, valorando la interdependencia dinámica que existe entre los ecosistemas naturales y los sociales. En efecto, desde el paradigma cosmogónico de los Pueblos Indígenas, el valor del territorio y de la tierra es intangible y sagrado. No solo es un recurso o un bien para garantizar la supervivencia material sino también espiritual y cultural.

Se analizaron las estrategias, acciones y actividades, sean principales o específicas, que se han llevado a cabo, a la luz de su contribución a la difusión, apropiación y garantía del medio ambiente desde el concepto de armonía con la naturaleza. Así los asuntos comunes como en cada uno de los componentes.

Justicia. Se evaluó la aplicación del eje transversal a partir de la cosmovisión maya y la pertinencia cultural, lo que incluye el análisis general de la ejecución de la intervención en función de este eje, y de aspectos específicos vinculados, entre otros: a) Para titulares de derechos: selección de casos/litigios estratégicos impulsados (afectación directa o indirecta de derechos vinculados a partir de su interdependencia general y específica para los Pueblos Indígenas, contenido de las instancias formativas y de asistencia técnica desarrolladas (desarrollo de conocimientos y conceptos de armonía con la naturaleza, referencia a la normativa nacional y a los estándares internacionales de tutela para los Pueblos Indígenas en los que se enmarcan las obligaciones del Estado en la materia, promoción de acciones específicas en el contexto del casos/litigios recuperación, revitalización y/o revalorización de saberes y prácticas ancestrales); b) Para portadores de obligaciones: abordaje de las distintas consultorías y desarrollos implementados

(abordaje de aspectos relativos a la cosmovisión indígena sobre el medio ambiente en armonía con la naturaleza en instancias de capacitación y en productos vinculados).

Educación con Identidad Cultural. Respecto a este componente la evaluación se orienta hacia el análisis de los procesos desarrollados y la forma y medida en que éstos son coherentes con el eje, cómo lo recogen las acciones formativas y cómo el trabajo del componente permite fortalecer el concepto de este eje. Se buscó corroborar la forma en que los distintos actores individuales y grupales están identificados con el abordaje del eje desde la perspectiva que el Programa Maya Conjunto se ha propuesto.

Participación Política. Como para el resto de componentes, la cosmovisión de los Pueblos Indígenas, articulada alrededor de la protección, el uso sostenible y la defensa de los recursos naturales, se encuentra en el centro de los procesos de formación y de incidencia. Por tanto, ha sido preciso verificar su integración en los contenidos curriculares así como en las agendas de las propias organizaciones indígenas de cara a la de incidencia hacia las instituciones del Estado encargadas de la gestión de los asuntos locales y municipales. Atento a esto se analizaron las capacidades desarrolladas por los titulares de derechos para organizarse y llevar a cabo acciones de auditoría social.

Respecto a los portadores de obligaciones se analizaron los conocimientos y capacidades adquiridos por los funcionarios sobre la normativa nacional e internacional en materia de derechos de Pueblos Indígenas, y sobre la forma y medida en la que esto ha influido en su gestión como funcionarios públicos y portadores de obligaciones.

Sistema de Seguimiento y Evaluación. Se evaluó también el Sistema de Seguimiento y Evaluación elaborado específicamente para el Programa Maya Conjunto, su pertinencia y aplicación.

Objetivos de la evaluación

El trabajo del equipo de CIDEAL se ha basado en los TdR, los cuales especifican los siguientes objetivos y propósitos para la evaluación:

Objetivo general de la evaluación

Las partes interesadas cuentan con información que favorezca la toma de decisiones estratégicas que permitan incorporar al Programa Maya Conjunto las mejoras necesarias a nivel de alcance de resultados y efectos previstos

Propósitos de la evaluación

- Valorar, bajo un enfoque formativo y de aprendizaje, el proceso de implementación del Programa Maya Conjunto.
- Proveer insumos y conocimiento importantes acerca del funcionamiento de la organización y administración del Programa Maya Conjunto

Objetivos de la evaluación

- Proporcionar un análisis completo y sistemático del diseño, el proceso de implementación, avances hacia los productos, resultados y efectos durante el periodo que abarca la evaluación
- Evaluar la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la intervención para uso interno y externo
- Analizar los procedimientos técnicos y operativos que se han adoptado e identificar posibles mejoras
- Establecer conclusiones sobre logros, avances, dificultades y retos del Programa Maya Conjunto a nivel de productos y resultados
- Identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas durante el periodo que se evalúa
- Evaluar el nivel de alcance y cumplimiento de los resultados y metas alcanzados
- Evaluar los procesos técnicos y administrativos para la ejecución de acuerdo con las normas reconocidas por el SNU
- Evaluar los criterios de evaluación definidos por el Programa Maya Conjunto
- Evaluar los arreglos de gestión contenidos en el PRODOC

Relacionado con lo anterior, se buscó que tanto el proceso de la evaluación como sus productos, conclusiones y recomendaciones resultantes tuvieran como característica esencial la utilidad. En efecto, CIDEAL trató de llevar a cabo una evaluación cuyos procesos y resultados contribuyeran a:

- Optimizar la calidad y los efectos, resultados y productos del Programa Maya Conjunto para el periodo restante y proveer con insumos para la calidad de las intervenciones conjuntas futuras del SNU en Guatemala.
- Optimizar la rendición de cuentas tanto a nivel interno (Agencias del SNU) como externo (titulares de derechos, donantes, portadores de obligaciones, sociedad civil guatemalteca, otros). Los resultados de esta evaluación permitirán atribuir a las principales partes interesadas del Programa Maya Conjunto las responsabilidades y méritos que les correspondan bajo los principios de honestidad y transparencia. Mientras que ayudarán a las tres agencias del SNU encargadas de la implementación del Programa Maya Conjunto a “presentar evidencias que vinculen sus contribuciones con el logro de resultados”, apoyando “la rendición de cuentas de la organización ante su Junta Directiva”, la Embajada de Noruega, el Gobierno de Guatemala, “los asociados nacionales y los beneficiarios”.
- Facilitar el apoyo a la toma de decisiones: la evaluación, por su carácter formativo, tendrá como uno de sus fines principales proporcionar información relevante, evidencias para informar a los tomadores de decisiones dentro de las agencias encargadas de la implementación del Programa Maya Conjunto, para “hacer las mejoras necesarias, ajustar el enfoque y las estrategias de implementación, y decidir alternativas. Las evaluaciones que abordan estas cuestiones precisan proporcionar información concreta sobre cómo se pueden hacer las mejoras que se precisan y qué alternativas existen para abordar esas mejoras”¹².
- Facilitar el aprendizaje organizativo para mejorar el desempeño: ofreciendo información “verosímil y objetiva” a los profesionales que intervienen en el Programa Maya Conjunto sobre su práctica, de forma que sean conscientes de qué aspectos son susceptibles de mejora.

¹² Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados del Desarrollo, PNUD.

Criterios y preguntas de la evaluación

La evaluación se apoyó en la matriz de evaluación como primera hipótesis de trabajo, la cual recoge los criterios de evaluación, preguntas de evaluación y los indicadores a los que debe responder el proceso evaluativo, así como los informantes y las técnicas a utilizar para la recolección de datos.

La metodología se desarrolló en torno a las preguntas de evaluación, las cuales en su mayoría son extractadas de los términos de referencia y de la propuesta presentada por CIDEAL. Las preguntas de evaluación guiaron también el análisis que se realizó para traducir los datos recogidos en el trabajo de campo en hallazgos. Asimismo, para complementar el análisis de las actividades del Programa Maya Conjunto se trabajó a partir de las fuentes de verificación que el sistema de seguimiento, evaluación y aprendizaje del Programa Maya Conjunto haya generado durante el proceso de implementación.

La matriz se encuentra en los anexos.

Resultados de los efectos 1 y 2

- **Pertinencia**

El equipo de evaluación de la Fundación CIDEAL ha analizado la pertinencia como la oportunidad de la intervención para responder a las prioridades y necesidades de los grupos meta. Igualmente, trató de valorar el nivel de participación de los Pueblos Indígenas en todas las fases de gestión del Programa Maya Conjunto así como el grado de promoción, por las instituciones públicas portadores de obligaciones, del pleno derecho de los Pueblos Indígenas.

Por último, la evaluación trata de analizar la pertinencia del (de los) modelo(s) de gestión implementados por Naciones Unidas y sus copartes en el marco del Programa Maya Conjunto.

Las principales preguntas de evaluación fueron las siguientes:

- » ¿En qué medida los resultados esperados de los efectos 1 y 2 responden a las necesidades y prioridades de los titulares de derechos y de los portadores de obligaciones?
- » ¿En qué medida los ejes transversales responden a las necesidades y prioridades de los grupos meta?
- » ¿En qué medida las estrategias de implementación responden a las necesidades y prioridades de los grupos meta?
- » ¿En qué medida los Pueblos Indígenas han sido incluidos para la ejecución del Programa Maya Conjunto en todas sus dimensiones?
- » ¿En qué medida los portadores de obligaciones están promoviendo el pleno ejercicio de los derechos de los Pueblos Indígenas en el marco de sus funciones? ¿Cómo o con qué políticas, estrategias y acciones?
- » ¿En qué medida las agencias de la ONU, a cargo del Programa Maya Conjunto, se han apropiado de los objetivos del Programa Maya Conjunto?
- » ¿En qué medida el Programa Maya Conjunto ha logrado discutir y analizar el seguimiento a las recomendaciones del Consejo Consultivo?
- » ¿Qué valor añadido ha dado la ONU como administradora al Programa Maya Conjunto?

- » ¿Cuáles son las contribuciones de cada agencia?
- » ¿Los procesos implementados en el marco del Programa Maya Conjunto reciben el apoyo político, la agilidad y eficiencia administrativa necesaria?
- » ¿Cuáles son los riesgos internos y externos que podrían afectar la futura implementación?
- » ¿En qué medida los avances hacia los resultados del Programa Maya Conjunto contribuyen a alcanzar las metas de indicadores de 4 áreas del UNDAF?

- **Eficacia**

Para evaluar la eficacia, tratándose de una evaluación de medio término, el equipo evaluador trató de estimar, por un lado, los resultados generados y el grado de avance hacia los efectos y, por otro, determinar los factores que favorecieron y/o obstaculizaron la ejecución del Programa Maya Conjunto durante el periodo evaluado.

Para una valoración adecuada de la eficacia el equipo evaluador ha diferenciado los factores y riesgos internos de los externos que han contribuido a la consecución de los resultados y los avances hacia los efectos, para determinar cuál ha sido la aportación real del Programa Maya Conjunto a dichos avances.

Por otra parte, CIDEAL trató de valorar el grado en el que el Programa Maya Conjunto está contribuyendo al SNU en Guatemala, así como a la política de la Embajada de Noruega y del Gobierno de Guatemala en materia de fomento y fortalecimiento del diálogo entre titulares de derecho y portadores de obligaciones.

Por último, la evaluación intenta aportar evidencias sobre la aportación de la ONU Mujeres a la calidad del Programa Maya Conjunto en materia de empoderamiento de la mujer indígena y sobre las ventajas y desventajas de (de los) modelo(s) de gestión implementados en los distintos niveles.

Las principales preguntas de evaluación fueron las siguientes:

- » ¿En qué medida se han logrado los resultados esperados y se ha contribuido a los efectos 1 y 2 del Programa Maya Conjunto, por parte de las socias coparte?
- » ¿Cuáles han sido los resultados no esperados producidos por el Programa Maya Conjunto?
- » ¿Cuáles han sido los principales factores (internos o externos) que han facilitado u obstaculizado los avances hacia los resultados esperados?
- » ¿En qué medida, las socias coparte han alcanzado los resultados esperados en sus documentos de proyecto o iniciativa?
- » ¿Qué buenas prácticas, experiencias exitosas y lecciones aprendidas se han identificado durante la implementación de las actividades del efecto 1?
- » ¿Cuáles han sido los principales factores (internos o externos) que han facilitado u obstaculizado los avances en los ejes transversales?
- » ¿En qué medida el eje transversal 1 está generando los resultados esperados?
- » ¿En qué medida el eje transversal 2 está generando los resultados esperados?
- » ¿En qué medida la asesoría de ONU Mujeres contribuye a la calidad de los procesos y resultados en el eje transversal 1?

- » ¿En qué medida el Programa Maya Conjunto contribuye estratégicamente al SNU, el Gobierno de Guatemala y la Cooperación Noruega en cuanto a fomentar y fortalecer el diálogo político entre titulares de derecho y portadores de obligaciones?
- » ¿En qué medida el modelo administrativo de "pass-through y Joint Programme" permite alcanzar eficazmente los resultados del Programa Maya Conjunto?
- » ¿Qué buenas prácticas, experiencias exitosas y lecciones aprendidas se han identificado a nivel de coordinación del Programa Maya Conjunto?
- » ¿En qué medida los recursos financieros han sido aprovechados para la obtención de los resultados esperados (costo beneficio)?
- » ¿En qué medida la estructura del Programa Maya Conjunto ha facilitado su operativización?
- » ¿En qué medida la Junta Directiva ha facilitado la toma de decisiones estratégicas del proceso de implementación del Programa Maya Conjunto?
- » ¿En qué medida el Consejo Consultivo ha desempeñado el rol establecido en el PRODOC?
- » ¿Cómo y en qué medida las estrategias y mecanismos de comunicación y gestión del conocimiento han apoyado la consecución de los efectos 1 y 2 previstos en el PROGRAMA?

- **Sostenibilidad**

Tratándose de una evaluación de medio término, la evaluación trata de saber en qué medida los avances hacia los resultados y efectos realizados en el marco del Programa Maya Conjunto hasta finales de 2015 apuntan a una permanencia en el tiempo después de finalizada la intervención. En otros términos, se ha investigado la existencia de las premisas y de las condiciones necesarias.

El equipo evaluado hizo un esfuerzo especial para determinar que el Programa Maya Conjunto está contribuyendo al fortalecimiento de capacidades de los grupos metas y para identificar riesgos internos y externos que podrían peligrar la sostenibilidad de los resultados y los efectos alcanzados. Por último, se ha analizado la inclusión de los ejes transversales en las acciones de sostenibilidad.

Las principales preguntas de evaluación fueron las siguientes:

- » ¿En qué medida se están produciendo las premisas necesarias para la sostenibilidad de los efectos 1 y 2?
- » ¿En qué medida se han construido y/o fortalecido las capacidades operativas y técnicas en las socias coparte para continuar desarrollando los temas prioritarios de los efectos 1 y 2?
- » ¿Se está implementando una estrategia para el desarrollo de capacidades de las socias coparte a fin de asegurar los resultados de los efectos 1 y 2 a futuro?
- » ¿Demuestran las instituciones públicas priorizadas por el Programa Maya Conjunto capacidad técnica, compromiso y liderazgo para continuar desarrollando los cambios buscados por el Programa Maya Conjunto?
- » ¿Qué lecciones aprendidas o buenas prácticas son transferibles a otros programas conjuntos?
- » ¿Cuáles son los riesgos internos y externos que podrían afectar la sostenibilidad?
- » ¿Los ejes transversales han sido incluidos en las acciones de sostenibilidad implementadas?

Productos de los efectos 1 y 2

- **Eficiencia**

Para evaluar la eficiencia del Programa Maya Conjunto, apegándose a los TdR, la evaluación trata de verificar si los ritmos de implementación permiten la consecución de los resultados y metas, así como el grado de apropiación de las acciones y avances del Programa Maya Conjunto por los grupos metas, sean titulares de derechos o bien portadores de obligaciones. La evaluación también trata de analizar la complementariedad entre los componentes.

Las principales preguntas de evaluación fueron las siguientes:

- » ¿Los ritmos en la implementación de los productos del Programa Maya Conjunto están asegurando la integralidad de los productos y resultados del Efecto 1 incluyendo los ejes transversales?
- » ¿En qué medida los grupos metas se han apropiado de los temas del Programa Maya Conjunto asumiendo un papel activo?
- » ¿En qué medida ha funcionado la complementariedad de las acciones de los componentes en la implementación del Programa Maya Conjunto?
- » ¿Los ritmos en la implementación de los productos del Programa Maya Conjunto están asegurando la integralidad de los resultados del Efecto 2 incluyendo los ejes transversales?
- » ¿En qué medida los RRHH y financieros asignados para implementar el Programa Maya Conjunto, han sido suficientes para alcanzar los resultados esperados?
- » ¿En qué medida se han planeado y ejecutado los RRHH y financieros para lograr los resultados esperados por el Programa Maya Conjunto?
- » ¿En qué medida los mecanismos de gestión han facilitado u obstaculizado el logro o no de los resultados y efectos deseados?
- » ¿En qué medida ha sido oportuna la gestión técnica, administrativa y financiera del Programa Maya Conjunto por las agencias, en corresponsabilidad con la oficina del ATP y el agente administrador?

Enfoque de la evaluación

El objetivo fundamental ha sido que la evaluación y sus resultados respondieran a las expectativas y necesidades de los actores involucrados, con un formato adaptado a sus características y de manera oportuna.

La evaluación de medio término tiene una orientación formativa y participativa. Se condujo bajo la premisa de la gestión basada en resultados (GBR). En coherencia con el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Programa Maya Conjunto, se entiende que la GBR tiene como objetivo "Alcanzar un mejor desempeño (eficiencia) y resultados demostrables y significativos en la vida de las personas (eficacia)". El referido sistema de seguimiento y evaluación parte de la base del manual de Gestión Basada en Resultados del Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG, 2011). Se entiende que este sistema desarrollado específicamente para el Programa Maya Conjunto, es un documento primordial en el proceso de evaluación. Se evaluó el conjunto de la intervención partiendo de la realidad de ser un programa conjunto, con elementos compartidos en la forma de efectos, resultados y productos; procesos que se comparten y sinergias que se forman. Partiendo del

concepto de programa conjunto, se analizaron los respectivos componentes y las partes específicas de cada uno de éstos en la forma que consigue los avances necesarios propios y en la que contribuye a los esfuerzos conjuntos. Desde ese punto de vista el enfoque de conjunto ha sido particularmente importante para el análisis de las relaciones de articulación y complementariedad entre los componentes.

Desde esa concepción de intervención conjunta se analizaron también los dos ejes transversales cada uno de éstos desde su enfoque conceptual definido por el Programa Maya Conjunto, como desde la perspectiva de transversalidad con la cual se relaciona con los tres componentes y con los procesos compartidos. Cada uno de los ejes se estudió a la luz de las definiciones construidas por el Programa.

Por otra parte, el enfoque de la evaluación y el análisis tuvieron tres vertientes: 1) por un lado el avance hacia el alcance de los efectos, resultados y productos esperados, 2) cómo se han adaptado las iniciativas a los contextos locales y culturales en los que se operan, 3) por último, se evaluó la gestión del desempeño organizativo de las tres agencias para contribuir al logro de los efectos, resultados y productos conjuntos del Programa Maya Conjunto. En este análisis también se consideraron los avances logrados respecto de los resultados conjuntos así como los factores que han permitido tales avances.

En efecto, la evaluación de medio término, por su carácter formativa tiene el propósito proveer a las partes interesadas, sean del SNU o instituciones del Estado, portadores de obligaciones, organizaciones socias de la sociedad civil titulares de derechos, evidencias sobre el estatus, a la fecha de la evaluación, de la implementación de cada uno de los componentes y del Programa Maya Conjunto, o los avances hacia los efectos, resultados y productos conjuntos y los aspectos que los afectan (positiva y/o negativamente). Su propósito también ha sido de proveer información sobre la eficacia de la estrategia y desempeño organizativo implementados por las agencias, junto con las instituciones y organizaciones socias. Estas evidencias e informaciones objetivas les servirán a las tres agencias para que realicen una valoración sobre los avances, los logros y dificultades y especialmente las acciones a tomar para fortalecer el trabajo que se está realizando.

Métodos utilizados para la evaluación

La metodología utilizada considera, un enfoque cualitativo y cuantitativo de acuerdo con la naturaleza de las acciones que el Programa Maya Conjunto realiza y apoya. Entre las técnicas cualitativas se recurrió preferentemente a la entrevista a profundidad y el grupo focal y como técnica cuantitativa se empleó una encuesta aplicada a determinados grupos de sujetos que habían participado en procesos de formación o fortalecimiento de capacidades.

Se trata de una metodología flexible que se ajustó al marco social, cultural y político del país, al momento en que se desarrolló la intervención y a los fenómenos sociales que pudieron afectar tanto el proceso de ejecución del Programa Maya Conjunto, como el desarrollo del propio proceso de evaluación.

Se realizó la revisión de documentos del Programa Maya Conjunto y otros del contexto. Principalmente los documentos esenciales del Programa Maya Conjunto tales como el PRODOC y

los documentos clave de cada uno de los componentes y del Sistema de Seguimiento y Evaluación, entre otros. En los anexos se puede ver una lista detallada de los documentos revisados.

Para la selección de informantes para el trabajo de campo se utilizó un muestreo no probabilístico que respondió a criterios de: representativas de los tres componentes, representatividad de distintas regiones lingüísticas, participación equitativa de hombres y mujeres, y participación equilibrada de titulares de derechos y portadores de obligaciones.

Procedimientos e instrumentos de recopilación de datos

Como se mencionó anteriormente, esta evaluación intermedia, formativa integra métodos cualitativos y cuantitativos.

El análisis cualitativo permitió estudiar precisamente los temas, casos o hechos seleccionados y pudo proporcionar información decisiva sobre las perspectivas de los beneficiarios, la dinámica de una determinada acción o los motivos de ciertos resultados observados.

Mientras que el análisis cuantitativo ayudó a medir los avances hacia las metas planteadas y los resultados esperados por el Programa Maya Conjunto. Por otra parte, los métodos cuantitativos permitieron también evaluar el desempeño operativo y la eficiencia de la implementación.

En base al estudio de la documentación puesta a disposición por el Programa Maya Conjunto y las agencias a cargo de la ejecución en Guatemala encargadas de la implementación de los tres componentes, y en base a la información reunida a la ocasión de las reuniones mantenidas entre los evaluadores y los responsables de componentes durante las primeras semanas de la evaluación, CIDEAL consideró pertinente optar por los siguientes métodos de recopilación de datos primarios:

Entrevistas en profundidad a informantes clave implicados en el Programa Maya Conjunto. Mediante estas entrevistas, el objetivo fue solicitar a una amplia variedad de informantes con conocimiento de primera mano de las operaciones y el contexto, respuestas individuales a preguntas predeterminadas para obtener información a fondo sobre las impresiones o experiencias de las personas. Se esperaba de las personas consultadas pudieran proporcionar un conocimiento especial y una comprensión de los problemas y las soluciones recomendadas.

En este sentido, se brindó especial atención en recabar la percepción y valoración de parte integrantes de la junta directiva de Programa Maya Conjunto, del Consejo Consultivo, de los equipos técnicos de las agencias del SNU, encargados de la implementación de los componentes, los equipos directivos de las organizaciones y autoridades de Pueblos Indígenas, de las representantes de las organizaciones de mujeres y jóvenes indígenas así como de los directivos de las instituciones portadores de obligaciones, especialmente autoridades de entidades públicas y exfuncionarios que tuvieron intervención en acciones del Programa Maya Conjunto, junto con otros sugeridos a lo largo del trabajo de campo. La evaluación entrevistó a informantes clave a nivel local-territorial, departamental y nacional.

Se realizaron 36 entrevistas con informantes que incluyen funcionarios de organismos del Estado, líderes locales, autoridades indígenas, responsables de socias y copartes, funcionarios de las agencias de Naciones Unidas, Embajada de Noruega y ATP. En el anexo dos se adjunta la tabla

correspondiente en la que va recopilada la lista de entrevistas e informantes propuestas por el equipo evaluador.

Grupos focales que se entienden como espacios de conversación abierta y fluida en donde las y los participantes son personas que han hecho parte en uno o más procesos en común (por lo que todas y todos los conocen y pueden hablar al respecto).

La herramienta básica del grupo focal es la conversación, por lo que más allá de responder preguntas específicas lo que se pretendió fue recoger opiniones valorativas de quienes han sido parte de la experiencia. No interesaba buscar consensos ni acuerdos, solo recoger lo que las y los participantes pensaban respecto de la intervención del Programa Maya Conjunto. Para asegurar la comprensión de las preguntas, así como la validez de las opiniones y fiabilidad de los resultados los grupos focales en su totalidad se desarrollaron en el idioma de la comunidad. En todo caso, el equipo evaluador tomó las medidas necesarias para que mínimamente, las preguntas fueran formuladas en español y en el idioma local.

Se empleó especialmente con grupos de base (titulares de derechos). En anexo se adjunta la tabla en la que va recopilada la lista de grupos focales propuestos por el equipo evaluador.

Se realizaron 4 grupos focales especialmente con grupos comunitarios de Pueblos Indígenas, hombres, mujeres y jóvenes, y con socias contrapartes con la finalidad de recoger información sobre sus percepciones y valoración sobre los productos generados con la intervención.

Se realizaron en grupos pequeños (de alrededor de 10 personas) para estudiar en profundidad las opiniones de las partes interesadas, los puntos de vista similares o divergentes, o sus consideraciones sobre el Programa Maya Conjunto, así como para tener información sobre sus comportamientos, su comprensión y percepción de la intervención, o para recopilar información sobre los cambios tangibles e intangibles resultantes de ella.

Taller con los equipos técnicos de las distintas organizaciones socias o copartes responsables de la ejecución del Programa Maya Conjunto. Se realizaron dos talleres (con equipo EATLE y con responsables de seguimiento y monitoreo) bajo un esquema de producción colectiva de información (en tanto que talleres). Interesaba especialmente reconstruir procesos de implementación de acciones del Programa Maya Conjunto que permiten obtener información sobre la calidad de la implementación y los efectos que, desde la perspectiva de los ejecutores, se han conseguido. Con estas personas, los objetivos del equipo de evaluadores han sido de evaluar el desempeño de cada agencia participante, y el desempeño del SNU a favor del Programa Maya Conjunto.

Observación en el terreno: se aprovecharon las visitas al terreno para observar de manera directa el escenario dónde se está implementando el Programa Maya Conjunto.

Las observaciones se centraron en el tipo de participación y de relacionamiento que tienen los diferentes actores. Por ejemplo, la participación de las mujeres en comparación con la de los hombres, la horizontalidad entre las y los participantes, la libertad de opinión, y en general el respecto a los derechos humanos y la participación democrática. Se realizaron en las mismas

regiones en las cuales se realizaron grupos focales, talleres y entrevistas de acuerdo con la programación de campo.

Encuestas: Las encuestas estuvieron dirigidas a recoger información respecto de la forma en que los procesos de formación permitieron que las y los participantes cumplan con sus objetivos y roles como titulares de derechos (pertinencia, calidad pedagógico-andragógica, calidad de los recursos y materiales de apoyo, calidad de los docentes-facilitadores, entre otros aspectos).

Se practicaron 23 encuestas con un grupo de participantes de los procesos de formación de los componentes de Justicia y Participación Política bajo el criterio de muestreo no probabilístico. Las encuestas recogieron elementos centrales de los procesos formativos y/o de fortalecimiento de capacidades. Se enfocaron en la pertinencia y efectividad de la metodología así como en la calidad y relevancia de los aprendizajes. No requieren de conocimientos memorísticos ni de ensayos previos.

Se utilizaron en los Componentes 1 (Justicia) y Componente 3 (Participación Política). El mecanismo de aplicación fue virtual y presencial a la ocasión del Encuentro Nacional de Copartes¹³. Se envió un instrumento de fácil comprensión a todas y todos los participantes con las indicaciones necesarias para ser completado.

Caso de estudio: Se empleó específicamente para el Componente 1 (Justicia) en donde se analizaron casos de litigio estratégico apoyados por el Programa Maya Conjunto. Implicó un examen exhaustivo, mediante la comparación cruzada de casos, para obtener información a fondo con el objetivo de comprender totalmente la dinámica operacional, las actividades, los productos, los efectos y las interacciones de un proyecto o programa de desarrollo.

Se emplearon como criterios para la selección de casos de estudio: a) Análisis de todos los casos/litigios a nivel documental (11); b) Selección de dos casos/litigios para trabajo en terreno, a partir de los siguientes criterios: Un caso/litigio en avanzado estado de desarrollo -iniciado en la fase I y continuado en la fase II y un caso/litigio en estado menos avanzado de desarrollo -iniciado en la fase II-, uno de estos casos/litigios vinculado a una organización indígena y uno vinculado a una autoridad indígena, casos/litigios pertenecientes a distintas zonas geográficas de intervención -y dentro de lo posible pertenecientes a distintas comunidades lingüísticas/etnias-.

Análisis de los datos

El análisis de la información reunida ha tenido un tratamiento acorde con los requerimientos de los términos de referencia y con la propuesta presentada. La parte cualitativa, que ha sido la mayor, se trató asegurando la fidelidad de la información reunida (que expresara lo que el informante dijo) esta información se contrastó con lo que fue dicho por otros informantes así como con la información documental (tanto con la información proporcionada por el Programa Maya Conjunto y las agencias a cargo de componentes, como la que fue proporcionada por participantes en su calidad de titulares de derechos o portadores de obligaciones). Este análisis permitió que se corroboraran o no elementos que sirvieron para el análisis.

¹³ Organizado en la Ciudad de Guatemala entre el 17 y el 19 de mayo del 2016

La información cuantitativa se basó por una parte en la realización de una encuesta dirigida a participantes de procesos de formación de capacidades de dos de los tres componentes, como ya se ha mencionado. Las encuestas se refirieron específicamente a su participación en dichos procesos, el logro de sus expectativas, satisfacción con el proceso, la calidad de los aprendizajes y sus opiniones generales. Las respuestas fueron calculadas en porcentajes para identificar las tendencias de las respuestas, las cuales fueron utilizadas en el análisis.

Por otra parte se revisaron los indicadores cuantitativos y con base en la información documental y de campo, se corroboró su alcance o bien se identificó el nivel de avance. Información que enriqueció el análisis.

Participación de las partes interesadas

Como se ha señalado, CIDEAL considera clave la participación en la evaluación de todas las partes interesadas¹⁴ en el Programa Maya Conjunto; esta diversidad de actores detentan intereses, que aun siendo diferentes son legítimos “incrementa la credibilidad, la utilidad potencial y la sostenibilidad de los resultados de evaluación”¹⁵.

Por tanto, CIDEAL, desde la fase preliminar y en conjunto con el ATP y los responsables de componentes, trataron de fomentar la participación activa de la sociedad civil a través de las organizaciones de Pueblos Indígenas, titulares de derechos, y el Estado, con las instituciones portadores de obligaciones, en la recopilación de datos, la interpretación de los resultados y la retroalimentación de la evaluación.

Después de las primeras reuniones de los evaluadores con los responsables de componentes, CIDEAL propuso consultar con actores claves de la implementación y monitoreo del Programa Maya Conjunto, elegidas/os entre todas las partes interesadas y con el objetivo de cubrir un territorio representativo de la diversidad sociocultural y lingüística del país y del Programa Maya Conjunto. Por tanto, el equipo evaluador se dedicó a recopilar información y evidencias sobre los tres componentes, reuniéndose con las personas detalladas en los anexos respectivos.

Consideraciones éticas

El trabajo de evaluación se rigió por las siguientes consideraciones éticas y deontológicas, las cuales fueron observadas por todas las personas integrantes del equipo evaluador.

- Anonimato y confidencialidad

La evaluación ha respetado el derecho de las personas a proporcionar información asegurando su anonimato y confidencialidad.

- Integridad

Los evaluadores pusieron de manifiesto a las cuestiones no mencionadas específicamente en los TdR, si ello fuera necesario para obtener un análisis más completo.

¹⁴ Partes interesadas: Titulares de derechos (organizaciones, autoridades propias y comunidades de los Pueblos Indígenas en las áreas seleccionadas), portadores de obligaciones (instituciones del Estados priorizadas en los tres componentes del Programa), las tres agencias del SNU: UNICEF, OACNUDH y PNUD (agencia ejecutora de componente y gerente del Programa).

¹⁵ Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo, PNUD.

- Independencia

El equipo evaluador siempre ha garantizado su independencia, no estando vinculado con la gestión de la evaluación objeto del presente informe.

- Incidencias

No se produjo ningún cambio en el equipo evaluador

- Convalidación de la información

El Equipo Evaluador garantizar la veracidad de la información recopilada para la elaboración del presente informe, y en última instancia es responsable de la información presentada en el Informe de evaluación.

- Informes de evaluación

La difusión de la información recopilada y del Informe final no es prerrogativa del equipo evaluador ni de la Fundación CIDEAL, sino de la oficina del ATP del Programa Maya Conjunto.

- Publicación y autoría

Los derechos de autoría recaen en la empresa (fundación) evaluadora. Los derechos de publicación y difusión de los resultados se mantienen en la Oficina del ATP del Programa Maya Conjunto, al igual que la difusión de la información recopilada y del informe final.

Cualquier reproducción del informe o sus resultados, deberá contar con la autorización previa de la Oficina del ATP del Programa Maya Conjunto

Información sobre antecedentes de los evaluadores

Composición del equipo evaluador

No.	Nombre completo	Cargo propuesto en esta consultoría
1.	Francisco Cabrera Romero	Evaluador Principal
2.	Daniel Pavón Piscitello	Evaluador 1
3.	Erwin Salazar de León	Evaluador 2
4.	Héctor Sainz	Evaluador 3
5.	Nicolás Morel	Asesor Técnico

Antecedentes de los evaluadores

Francisco Cabrera Romero: Evaluador Principal

Consultor independiente, funcionario público, activista de derechos humanos, educador e investigador social. Con amplio conocimiento del contexto guatemalteco en su amplia diversidad cultural y social, desde las esferas políticas hasta las de la organización social y popular. Docente en distintos niveles y regiones del país. Promotor de la reforma educativa y del derecho universal a la educación. Colaborador activo de varias organizaciones regionales defensoras del derecho a la educación de calidad y enfocadas en el impulso de los compromisos internacionales sobre

educación (Educación para Todos, Metas Educativas 2021 y Objetivos de Desarrollo Sostenible y otros procesos).

En términos del trabajo profesional realizado en asuntos relacionados con Pueblos Indígenas, se pueden destacar los siguientes: a) Evaluación de proyectos con población indígena y EBI. b) Consultor para organismos internacionales y de cooperación en materia de interculturalidad. c) Como Viceministro de Educación, impulsor de la propuesta de escuelas bilingües de seis grados. d) Coordinador del Observatorio de Educación y Pueblos Indígenas.

Daniel Pavón Piscitello: Evaluador 1 – Componente Justicia

Experto sénior en gestión de proyectos y aplicación de herramientas de planificación por resultados, licenciado en derecho, con más de once años de experiencia en cooperación para el desarrollo, con especialización en identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de convenios, programas y proyectos de cooperación internacional en distintos países de América Latina; asistencia técnica y dictado de cursos en formulación, planificación, gestión, seguimiento y evaluación de proyectos, en responsabilidad social corporativa, gobernabilidad, fortalecimiento institucional, gestión orientada a resultados y en desarrollo local en distintos países de América Latina; dictado de cursos de capacitación en derecho internacional, derecho de integración regional, derechos humanos; cursos de capacitación en liderazgo; evaluador de programas y proyectos de desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial, de la Unión Europea (UE), del Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia, de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), entre otros.

Es actualmente Delegado Regional para América Latina e Investigador para la Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación (España). Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Profesor Investigador, Universidad Católica de Córdoba (Argentina). Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional Tres de Febrero (Argentina). Coordinador por la Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación del proyecto "*Centro de atención integral de víctimas de violencia de género con pertinencia cultural en Sololá. Proyecto «Ixoq Chajibal Ja»*", cofinanciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), actividad que incluye asesoramiento legal a mujeres indígenas para la tutela de derechos individuales y colectivos y acciones de litigio estratégico (Guatemala).

Erwin Salazar de León: Evaluador 2 – Componente Educación con Identidad Cultural

Experto en materia de identificación, diseño, planificación, seguimiento y evaluación de proyectos y programas educativos (mejora de calidad educativa y Educación Bilingüe Intercultural) y de elaboración de Guías y manuales para trabajar la Interculturalidad en el Aula.

Tiene un amplio conocimiento del contexto socio económico y educativo guatemalteco. Licenciado en antropología por la Universidad de San Carlos de Guatemala con la presentación de tesis sobre Matemática Maya en la región Q'eqchi'. Licenciado en Educación con mención en Ciencias Sociales e Historia por la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua con presentación del Módulo educativo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Estudios de maestría en Antropología Social por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social en México DF, con la tesis sobre Educación Maya en Guatemala y culminando

el Doctorado en Educación con mención en Mediación Pedagógica con la tesis en revisión sobre Educación y Cultura desde el paradigma de la complejidad por la Universidad de La Salle de Costa Rica.

Consultor para la OEI, en el diseño y elaboración de materiales educativos, estudios de investigación y evaluación de proyectos, así como de facilitador de programas de capacitación de docentes en distintas regiones del país.

Consultor para distintos organismos internacionales y nacionales, para la elaboración de materiales educativos (Comité Internacional de la Cruz Roja, URL), estudios de investigación y evaluación (MUNDUBAT, Lagun Artean), docente universitario (USAC, UVG), entre otros.

Héctor Sainz: Evaluador 3 – Componente Participación Política

Lleva más de 20 años dedicado a la Cooperación Internacional, especialmente en el ámbito de la evaluación y la formación.

Experto sénior en evaluación de proyectos. Entre otras, formó parte de los equipos que en 1999 y 2001 realizaron las evaluaciones del Plan Especial Mitch de Cruz Roja Española. También ha trabajado en tres evaluaciones regionales en Centroamérica y Sudamérica (OIT 2003; Fe y Alegría 2004-2005 y Paz y Solidaridad 2005). Ha realizado cuatro evaluaciones para el Sistema de Naciones Unidas en Colombia, El Salvador y Perú. Experiencia de evaluación de proyectos y programas de la Comisión Europea, Naciones Unidas y AECID. Experiencia en evaluación de proyectos de ONGD.

Experto sénior en identificación y formulación de proyectos. Ha formulado múltiples programas y proyectos en la región, especialmente para la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), Comisión Europea y también para diversas ONGD y Fundaciones.

Autor de varios libros y manuales sobre gestión del ciclo del proyecto y marco lógico y evaluación. Amplia experiencia en la realización de talleres participativos de identificación, formulación y evaluación de proyectos y programas. Amplia experiencia docente en cursos de GCP, EML y evaluación Impartición de múltiples cursos y talleres

Nicolás Morel: Asesor Técnico

Experto en dirección de proyectos y programas de cooperación al desarrollo con certificación Advanced Certified Development Project Manager por PM4DEV (R.E.P approved by PMI®) y PMD PRO otorgada por APMG International, y formación específica en Gestión orientada a Resultados de Desarrollo, evaluación de proyectos de desarrollo, monitoreo evaluativo, gestión de riesgos aplicados a la seguridad alimentaria e incidencia política y participación ciudadana.

Con amplios conocimientos y experiencia en el diseño, formulación, planificación, implementación y monitoreo y evaluación de proyectos y programas de cooperación al desarrollo económico y social, en particular con fondos AECID.

Después de haber estado trabajando más de cinco años en contextos complejos en África (ayuda humanitaria en Darfur – Sudan, en los Campamentos de refugiados Saharais – Argelia y en Níger

y Mali apoyando a la implementación de la política nacional de salud pública, lleva seis años viviendo y trabajando en Centroamérica, particularmente en Guatemala, Honduras y El Salvador diseñando, planificando, supervisando, monitoreando y evaluando proyectos (desde el enfoque de Género, de Derechos y de Resultados) de alfabetización bilingüe, promoción de los Derechos Humanos, del Pueblos Indígenas y de las Mujeres y empoderamiento socio-económico de las mujeres indígenas del Altiplano y del Occidente de Guatemala, de mejora de la calidad educativa en el Departamento de Quiché y de Lempira (Honduras) y de prevención de la violencia (especialmente contra las mujeres y los jóvenes) en Guatemala y El Salvador.

IV. Hallazgos y conclusiones

1. Hallazgos

Hallazgos de carácter general relativos al Programa Maya Conjunto

El Programa Maya Conjunto es pertinente según se ha podido determinar a partir de varios aspectos que son constituyentes de su naturaleza y relevantes para sus alcances:

- a. La selección de los tres componentes es pertinente en la medida que se trata de ámbitos que son claves para la protección y promoción de los derechos de los Pueblos Indígenas. Los esfuerzos previos en la materia, particularmente en la agenda de la paz, confirman la importancia de los derechos abordados y de realizar procesos continuados y complementarios en dirección de provocar transformaciones sistémicas para la observancia real de los derechos.
- b. Los componentes del Programa Maya Conjunto son también pertinentes en la medida que respaldan esfuerzos y procesos impulsados por organizaciones de los Pueblos Indígenas en reclamo de derechos. Tanto en el campo de la justicia, como en el de educación y la participación ha habido reconocidos esfuerzos que por diversos medios hacen presentes las perspectivas, propuestas y demandas. De modo que aunque el Programa no puede apoyar de manera específica cada una de ellas, contribuye con el impulso de estas causas.
- c. Los ejes transversales son importantes por sus enfoques. El eje 1 referido a la equidad de género y la participación de las mujeres indígenas es altamente relevante porque se conjuga con los componentes y se expresa en procesos específicos como en la participación equitativa de mujeres tanto como de hombres, así como en el abordaje de los procesos formativos, sus contenidos y lógicas de participación y de todas las acciones del Programa.
- d. El eje transversal 2 referido al medio ambiente en armonía con la naturaleza, es importante aunque insuficientemente recogido en las acciones del Programa. Por la propia naturaleza de los componentes, este eje está poco relacionado y poco presente en las actividades, menos que el eje transversal 1. Lo expresado no se manifiesta en el componente Justicia dentro del cual y como se adelantó las temáticas de los litigios estratégicos apoyados (tierra, territorio, agua, entre otras), y las dimensiones previstas para su desarrollo, contemplan acciones específicas orientadas a promover la relación con la naturaleza desde la cosmovisión maya.

Sin embargo, el diseño del Programa Maya Conjunto también tiene limitaciones que conviene identificar: Dada la estructura de partida del Programa (ejecutado por tres distintas agencias) la posibilidad de hacer esfuerzos conjuntos es limitada dado que, según se ha podido constatar, los criterios y lineamientos de cada agencia priman sobre los potenciales acuerdos que se pudieran lograr en el seno del Programa. Lo que no impide toda la articulación y complementariedad, aunque la limita de manera considerable. Una evidencia al respecto es la falta de convergencia en territorio, en donde solo en una región (Alta Verapaz) hay algún nivel de coincidencia si se considera

como tal la presencia a nivel departamental, pero en términos de coincidencia local o de población no hay tal.

La evaluación ha podido constatar que grupos que participan en un componente podrían o tendrían interés en participar de los procesos que corresponden a otros componentes (Autoridad Indígena de Chuarrancho, que participa con el componente de Justicia, ha solicitado información sobre procesos de capacitación política, que podrían haberse coordinado con el componente de Participación Política. Grupos de mujeres de Palestina de los Altos, que participan del componente de Educación con Identidad Cultural, han manifestado interés en participar de procesos formativos más allá de las escuelas, y otros).

Se valora el esfuerzo por concentrar las áreas de intervención con relación a la fase I y que esa concentración debería haber ido acompañada de un proceso de confluencia entre las áreas de intervención de los tres componentes incluidos en el Programa Maya Conjunto. De esa manera, la posibilidad de mostrar efectos comunes generados por la intervención resultaría mucho más evidente.

El modelo de gestión del Programa Maya Conjunto ha sido una interesante articulación de tres agencias más una oficina conjunta (dirigida por el ATP).

En otro orden de cosas, puede reconocerse que se han efectuado algunos avances a la hora de armonizar los procedimientos de gestión entre los tres componentes del Programa Maya Conjunto. Se han utilizado unos formatos comunes para el seguimiento y la rendición de cuentas, lo que constituye claramente una buena práctica que merece ser destacada. El equipo de evaluación considera que habría sido deseable avanzar hacia una mayor armonización y coordinación entre las diferentes líneas de trabajo del Programa Maya Conjunto, aunque se ha avanzado en el sentido adecuado.

La oficina del ATP se convierte en una de facilitación, articulación y de coordinación técnica, administrativa, financiera y acompañamiento a los procesos conjuntos y específicos entre las tres agencias ejecutoras. Se hace cargo de los aspectos comunes del Programa y los posibilita.

Los recursos financieros se han distribuido de acuerdo con la naturaleza y las acciones de cada uno de los componentes. El Programa ha mostrado la capacidad de adaptación y de priorización a partir de la reducción de recursos financieros derivada del tipo de cambio. Ha sido una buena administración de un aspecto crítico que afecto en un asunto clave.

El modelo de gobernanza del Programa está definido de manera lógica por medio de una junta directiva que se integra con la representación del Estado (SEGEPLAN) a Representante Residente y Coordinadora del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, de las agencias ejecutoras y del donante, con el auxilio del ATP. Luego un consejo técnico que se hace cargo de la conducción regular de los aspectos de la ejecución. Es valioso que se cuente con un consejo consultivo en el que hay voces de actores no vinculados laboralmente con el Programa pero comprometidos con los derechos de los Pueblos Indígenas.

Sin embargo, los evaluadores identifican que hacen falta mejoras en el funcionamiento de estos equipos que podrían dar mayor coherencia interna. Aspectos que provienen fundamentalmente del

trabajo de campo y de opiniones de distintos actores. Por una parte, es importante que la junta directiva necesita conocer más a fondo los asuntos estratégicos del Programa, incluso ahondar periódicamente en el abordaje de cada uno de los componentes, su contexto y los aspectos estratégicos que estos enfrentan. Por otra parte, también podría provocarse mayor cercanía de la junta directiva con las socias copartes aprovechando los encuentros y otros espacios.

El consejo consultivo es un equipo asesor que no se aprovecha plenamente. Sus integrantes necesitan condiciones para acercarse más a la realidad del Programa y para opinar con conocimiento pleno. Se reúne esporádicamente y sus intervenciones no están siendo relevantes.

La ejecución de los componentes se realiza de forma generalmente ágil, esto debido a que cada agencia emplea sus criterios y lineamientos institucionales, con lo cual sus procesos se facilitan adecuándose a lo que generalmente hace la agencia. En este caso el sentido de pertenencia al Programa se diluye parcialmente, porque cada agencia actúa bajo sus propias lógicas lo cual hace que su actuación sea más expedita que si dependieran de una entidad que centralizara los procesos administrativos.

Los mecanismos de comunicación son efectivos. A pesar de la complejidad del Programa, las agencias se comunican de forma oportuna, a pesar que en ciertos casos han tenido que formular consultas específicas hasta sus sedes centrales, lo cual se convierte en un factor de retardo.

En la medida que cada componente ha definido sus estrategias de implementación, la sostenibilidad está principalmente en cada uno de los componentes. De esa cuenta es que haya algunos aspectos más y otros menos encaminados hacia la sostenibilidad posterior a la intervención del Programa.

La sostenibilidad puede expresarse en varios sentidos:

- De los resultados y efectos.
- De los procesos.
- De los actores participantes (grupos, socias, copartes, etc.).

La mayor parte de los procesos de cada uno de los componentes tiene una perspectiva de sostenibilidad. Sin embargo prevalecen algunos aspectos en los cuales se requiere de acciones que fortalezcan este aspecto para después de la intervención del Programa Maya Conjunto. En particular algunos de los aspectos que se ubican en los componentes de Educación con Identidad Cultural y Participación Política.

Todos los componentes han fortalecido las capacidades técnicas de las organizaciones copartes. Cada una con sus propios métodos. Se han empleado talleres, encuentros, sesiones específicas con grupos y otras formas. Para cada componente ha habido un plan o un programa para este propósito. La opinión general de las y los participantes ha sido muy favorable respecto de la calidad de los procesos, la importancia de los contenidos aprendidos y la pertinencia de las modalidades utilizadas.

En el caso de las instituciones portadoras de obligaciones, también se han producido esfuerzos por el fortalecimiento de capacidades técnicas. En cada caso y según las circunstancias y prioridades

de las instituciones públicas, los componentes han aportado según ha sido requerido, como se explica en los hallazgos de cada uno de los componentes.

Por otra parte, el Programa ha conseguido fortalecer el diálogo entre los titulares de derechos y los portadores de obligaciones. En cada uno de los componentes hay espacios, mecanismos y temas en los cuales coinciden, exponen sus puntos de vista a manera de solicitudes, demandas y propuestas. Con lo cual se fortalece el diálogo y se fortalecen los mecanismos democráticos. Esta es una constante en el desarrollo del Programa y es una acción que coincide con las perspectivas del Sistema de Naciones Unidas, El Gobierno de Guatemala y la Cooperación de Noruega.

La contribución al UNDAF

El Programa Maya Conjunto representa una forma de aportar al cumplimiento del UNDAF en Guatemala. En particular por lo que representa como programa que fortalece la acción de favor del ejercicio de derechos tanto por parte de los titulares de derechos como por parte de los portadores de obligaciones, con lo cual implica en sus acciones tanto a actores sociales, en particular de los Pueblos Indígenas, como de las instituciones del Estado.

Los componentes del Programa Maya Conjunto están directamente relacionados con varias de las áreas de cooperación identificadas en el UNDAF 2010-2014:

- Desarrollo Social: Salud Educación y Oportunidades Económicas. Particularmente por medio el trabajo en el Componente de Educación con Identidad Cultural.
- Gobernabilidad Democrática y Participación Ciudadana. Particularmente por medio del trabajo del Componente de Participación Política.
- Estado de Derechos, Justicia y Seguridad. Particularmente por medio del trabajo del Componente de Justicia.

En el caso del UNDAF 2015-2019, se contribuye con las prioridades siguientes:

- Desarrollo Inclusivo y Sostenible: Por medio de los componentes de Educación con Identidad Cultural y Participación Política. Se apoya especialmente en lo referente en la participación de mujeres indígenas, el desarrollo de iniciativas económicas y sostenibles, la priorización de la PNDRI.
- Desarrollo Social. Por medio de los mismos componentes, se apoyará especialmente en relación con los siguientes aspectos: la consecución de la educación con pertinencia cultural, la seguridad alimentaria y la prioridad hacia el área rural.
- Justicia para Todas las Personas. Por medio del componente de Justicia. Especialmente en los aspectos relacionados con el acceso a la justicia y la justicia de transición.
- Sociedad Multicultural y Diversa. Por medio de los tres componentes, especialmente es aspectos como la participación de los pueblos indígenas en el desarrollo del país y la lucha contra las formas de discriminación. Toma de decisiones a nivel comunitario y municipal, el establecimiento del marco legal para la realización de procesos de consulta regidos por el marco legal nacional y el Convenio 169 (OIT).

Por otra parte es importante por la coincidencia de los componentes del Programa con las áreas que el UNDAF considera, con lo cual el Programa contribuye a su concreción en zonas territoriales específicas y en procesos de carácter nacional.

Además el Programa representa una modalidad de ejecución conjunta entre tres de las agencias del Sistema de Naciones Unidas en el país (OACNUDH, UNICEF y PNUD) y la vinculación de una más (ONU Mujeres). Con lo cual es también una experiencia valiosa como proceso de gestión conjunta y articulación de esfuerzos.

Modelo de Gestión

La estructura establecida ha facilitado su implementación, dado que existe autonomía de parte de la agencias para el diseño, conducción, operativización y monitoreo de las acciones que realizan en el marco del Programa.

En este marco el rol del ATP de acompañar, apoyar y asesorar se complementa con los roles de la junta directiva y de cada una de las agencia ejecutoras.

Este modelo permite una cierta independencia de decisión y acción para cada uno de los componentes/agencias a la vez que permite la coordinación en cuestiones generales. Sin embargo, no impulsa la coordinación operativa en terreno. Cada agencia responde a las prioridades que el componente a su cargo enfrenta y las resuelve en coordinación con las instituciones del Estado que corresponden.

Los espacios y oportunidades de articulación son menores. Esto se traslada al campo de las socias copartes, que responden de manera directa a su relación con uno de los componentes y no con el conjunto del Programa. Y lo mismo sucede con los portadores de obligaciones, con lo cual estos mismos, a pesar de ser representantes del mismo Estado, no se articulan para los efectos de seguimiento a las acciones del Programa. Los únicos espacios de encuentro son los que anima el Programa Maya Conjunto en los cuales existe una agenda específica que les facilita conocer lo que está sucediendo en los otros componentes, pero no da lugar a una articulación concreta.

La participación de SEGEPLAN

La participación de SEGEPLAN como representante de la parte estatal (portadores de obligaciones) ha sido importante en tanto que puede jugar un rol articulador de las instituciones públicas relacionadas con el Programa. Sin embargo, también ha sido un poco distante del desarrollo cotidiano de los procesos de los componentes y del conjunto del Programa.

La representante de SEGEPLAN entrevistada para la evaluación valoró positivamente la relevancia del Programa, la selección de los tres componentes que forman parte del Programa y algunos de los principales avances que se han conseguido, en particular en el componente de justicia. Sin embargo, también indicó algunos aspectos que podrían mejorarse. En opinión de los evaluadores, los aspectos más importantes son los siguientes¹⁶:

- El aislamiento en el que se encuentran los componentes entre sí. Hay poca articulación.
- Las acciones del componente 1, Justicia, tienen mayores posibilidades de sostenibilidad. Especialmente porque se advierte la apropiación de los derechos por parte de los sujetos (titulares de derechos).

¹⁶ Las siguientes son notas recogidas por el entrevistador a partir de las respuestas de la persona entrevistada.

- La representación y participación de las instituciones del Estado no ha sido fácil, ni sencilla. Especialmente al inicio de la fase II del Programa, las dependencias del Organismo Ejecutivo no tenían suficiente información sobre el Programa.
- Uno de los ejes transversales ha sido débil, el del Medio Ambiente en Armonía con la Naturaleza.
- La distribución inicial del financiamiento no había considerado a las instituciones del Estado. Esto habría hecho menos factible la articulación de esfuerzos. El recorte presupuestario, causado por el diferencial cambiario, afectó más la parte estatal.
- En general desearía tener más información sobre lo que sucede en el Programa¹⁷.

La participación del Consejo Consultivo

El Consejo Consultivo es un valioso equipo asesor de participación de reconocidos líderes y lideresas indígenas cuya trayectoria los hace idóneos para ser parte de dicho espacio en la estructura del Programa. De la información recabada, se puede establecer que:

- El Consejo Consultivo tiene poca información sobre la ejecución del Programa.
- Se reúne con poca frecuencia.
- Tiene poca incidencia sobre las grandes decisiones del Programa.
- Es un órgano que el Programa podría aprovechar más.

Sistema de Seguimiento y Evaluación

Origen

El equipo de consultores seleccionados para realizar la evaluación final de la fase I del Programa Maya resaltó en su informe que la falta de una “línea de base a profundidad” así como de un sistema de monitoreo ha “[limitado] el seguimiento de sus resultados e indicadores originales” implicando la imposibilidad para ellos de “hacer una valoración positiva sobre la eficacia del Programa Maya como programa conjunto”.

La Embajada de Noruega, apoyada por la Oficina de la Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas y por la oficina del ATP, insistió para que se llevara a cabo la construcción e implementación de un Sistema de Seguimiento y Evaluación (SSyE) del Programa basado en resultados, cuyo objetivo es de fortalecer la gestión y la eficiencia del Programa en la implementación de la Fase II, objeto de esta evaluación.

El seguimiento en base a resultados se focaliza en los resultados, más que en las actividades, permite una verificación constante de las estrategias implementadas y las acciones emprendidas por todos los actores involucrados en la ejecución del Programa Maya Conjunto.

Proceso de construcción

Mientras la fase II del Programa Maya Conjunto se inició en diciembre del 2013, se dieron los primeros pasos del diseño del Sistema de Seguimiento y Evaluación en el último trimestre del 2014. Durante todo el año 2014, primer año de implementación, cada agencia estuvo responsable de

¹⁷ De hecho, la entrevistada desconocía del encuentro de copartes a instituciones del Estado, que se estaba realizando al mismo tiempo que se realizaba la entrevista (18/05/2016).

realizar el seguimiento a las copartes mediante sus propios mecanismos de seguimiento y evaluación.

Para la construcción del SSyE, se iniciaron los siguientes procesos con la participación de todos los actores involucrados en la implementación, el monitoreo y la evaluación del Programa Maya Conjunto:

- Revisión y análisis de los marcos de resultados de cada componente del Programa Maya Conjunto.
- Diagnósticos de los mecanismos de seguimiento y evaluación implementados por cada agencia, lo cual permitió identificar buenas prácticas por parte de cada agencia en el uso de sus respectivos procesos e instrumentos de seguimientos.
- El diseño del SSyE del Programa Maya Conjunto permitió armonizar y contextualizar los conceptos de gestión basada en resultados, establecer los roles y responsabilidades de las agencias, los tipos de monitoreo, orientar la aplicación de los instrumentos mandatados por el PRODOC, las actividades a llevar a cabo y los principios y funciones de las evaluaciones previstas así como los mecanismos de información para la comunicación y rendición de cuentas sobre los avances realizados hacia los resultados y efectos.

El nuevo SSyE se implementa desde el segundo semestre del 2015.

Funcionamiento Seguimiento

"El Programa Maya, define el seguimiento como la recopilación y análisis continuo de información por medio del cual, las partes involucradas generan información periódica acerca de los progresos realizados. Es una herramienta de gestión que facilita tomar decisiones estratégicas a partir del análisis de la información que produce."(SSyE del Programa Maya; 2014)

En el Programa Maya se pueden distinguir dos tipos de seguimiento:

De la ejecución

Responsabilidad de cada agencia, indaga los medios empleados para entregar los productos y se centra en los el desempeño de las socias copartes, responsables directas de la implementación programática y financiera del Programa Maya Conjunto. Las copartes elaboran informes periódicos según los acuerdos de cooperación firmados con las agencias.

Las actividades y mecanismos de seguimiento a la ejecución de los proyectos o iniciativas de las socias coparte, son responsabilidad exclusiva de cada componente y se desarrolla de acuerdo al mecanismo de seguimiento y evaluación implementado por cada agencia. Dentro de las actividades que realizan están:

- Visitas al terreno
- Visitas a las oficinas
- Reuniones de revisión anual

Los diagnósticos llevados a cabo por el equipo del ATP durante el proceso de construcción del SSyE han valorado positivamente los mecanismos e instrumentos utilizados por las agencias. Se ha

constatado que las tres agencias cuentan con procesos y herramientas que reúnen las características de calidad requeridas por el SNU y en particular para la modalidad de Programa conjunto lo cual permite afirmar que muchas son las coincidencias entre los sistemas implementados por cada agencia. Sin embargo, la información recopilada en la fase de terreno y en el análisis de los documentos puestos a disposición de los evaluadores demuestra que los informes elaborados por las socias copartes tienden a contener información cualitativa enfocada a la ejecución de actividades más que al logro de los resultados esperados.

La evaluación no ha detectado problemas encontrados por las socias copartes a la hora de implementar los mecanismos de seguimiento que les corresponden, según el acuerdo firmado con la agencia de NNUU encargada del componente en que la organización interviene. Además, las socias reciben el apoyo de los/as encargados/as del SSyE de sus agencias respectivas para elaborar los principales informes.

De los resultados

Responsabilidad de los coordinadores con su equipo técnico y del ATP, indaga las estrategias implementadas con el fin de alcanzar los resultados y efectos conjuntos del Programa y se centra en el análisis de la eficacia, eficiencia y sostenibilidad. Los coordinadores de cada componente elaboran informes transmitidos al ATP quien tiene la responsabilidad de elaborar un informe consolidado conjunto.

Las actividades de seguimiento de los resultados son las siguientes:

- Reuniones con equipos técnicos de Seguimiento y Evaluación del Programa Maya
- Encuentros regionales
- Acompañamiento en visitas al terreno y a las oficinas de las socias coparte
- Encuentros nacionales de socias coparte
- Reunión del Comité Técnico.
- Reunión de revisión anual con Junta Directiva

Evaluación

Como fue mencionado anteriormente, el Sistema de Seguimiento y Evaluación, define la evaluación como una parte esencial del ciclo de gestión del Programa. Las evaluaciones previstas en esta fase II del PM están con las normas y estándares de evaluación de las Naciones Unidas (UNEG, 2011) de manera a fomentar la colaboración entre el PNUD, OACNUDH y UNICEF y así garantizar de manera conjunta el cumplimiento de los principios básicos de evaluación acordados.

Las evaluaciones son oportunidades para revisar si el Programa está funcionando bien y si se están logrando los productos y resultados esperados. Para obtener una valoración objetiva de los avances y de la calidad del Programa, las evaluaciones previstas se fundamentan en los cinco criterios básicos definidos por la OCDE/CAD:

- Pertinencia
- Eficacia
- Eficiencia
- Impacto (en el caso de la evaluación final)
- Sostenibilidad

Las dos evaluaciones previstas, una Evaluación de Medio Término en curso de realización y la evaluación final, prevista para finales de 2017, tienen como objetivo proporcionar:

- evidencias para fortalecer el Programa en su gestión, implementación y alcance de resultados
- información fiable, objetiva e independiente que permita determinar la calidad del Programa, para luego rendir cuentas tanto interna como externamente
- conocimiento para el aprendizaje, en particular en materia de desempeño, eficiencia y eficacia de sus resultados.

Mecanismo de información – MIPM

Mientras que para la “fase de recopilación de la información, se utilizan los instrumentos definidos en los mecanismos de SyE de cada agencia” (SSyE del PM, 2014), el procesamiento de la información se hace mediante una matriz específica¹⁸, instrumento único diseñado para almacenar, organizar, procesar, analizar, sistematizar y generar reportes de avances destinados a los/as actores claves del Programa Maya Conjunto.

La matriz permite el seguimiento de los avances de las metas y de la ejecución financiera en los dos niveles anteriormente mencionados: a) PM: efectos y resultados y b) Componentes: productos. Los equipos utilizan esta herramienta para dar seguimiento a los indicadores a su cargo así como para evidenciar elementos de calidad de acuerdo a los criterios ya mencionados.

Como fue explicado al inicio de esta parte sobre el SSyE del Programa, el MIPM permite la producción de informes en los dos niveles (Conjunto y Componente), tanto sobre los avances¹⁹ (semestral), como sobre los resultados y efectos²⁰. Por otra parte, al final de cada año el Programa debe producir un informe, basado en los informes anuales de ejecución financiera y programática de cada componente²¹.

Los coordinadores, junto con sus equipos técnicos y el equipo de la Oficina del ATP, gracias a los mecanismos e instrumentos como la matriz implementados para este tipo de seguimiento, producen informes cuyo contenido refleja mejor la voluntad de producir evidencias que permitan valorar y medir los avances hacia los resultados y efectos esperados. En efecto, las personas encargadas del SyE del Programa coincidieron para afirmar que el SSyE del Programa, y en particular la matriz para el procesamiento de la información permite “*cuantificar, medir, sistematizar, analizar y tomar decisiones*”. Además, no solamente permite medir la situación puntual descrita en un informe. También permite comparar los resultados con las metas, gracias un elemento nuevo y esencial: la línea de base. Sin embargo, cabe resaltar que los datos utilizados para la línea de base provienen de los indicadores medidos en el informe de la fase I.

¹⁸ Matriz de Procesamiento de la Información del Programa Maya”

¹⁹ A cargo de las agencias

²⁰ Informe consolidado elaborado por la oficina del ATP en base a los informes de avances de las agencias

²¹ A cargo de las agencias

La mayoría²² de los encargados del seguimiento y evaluación de las agencias²³ se declaran muy satisfechos con la matriz, que consideran como un instrumento útil, práctico y operativo. Consideran que no supone una carga de trabajo adicional, sino más bien que constituye una herramienta complementaria a la implementada en sus respectivas agencias. Gracias a los vínculos existentes entre las distintas tablas de la matriz, rellenar la información resulta relativamente sencillo. Sin embargo, cabe resaltar que, según los informantes entrevistados, la matriz permite un procesamiento limitado de la información cualitativa como el empoderamiento y la participación.

La información disponible en la matriz es acumulativa y permite en todo momento elaborar un informe específico, sin mayores dificultades. Por ejemplo, al ATP, la matriz le ofrece la posibilidad de mantener informada la oficina del/de la coordinador/a residente del SNU en el país, o bien el donante gracias a informes “sencillos” en base a esta información constantemente disponible en la matriz de procesamiento de la información.

El Sistema de Seguimiento y Evaluación recién implementados para el Programa, no cuenta con una línea de base específica que haya sido levantada y que sirva de referencia para la Fase II. La línea de base actualmente utilizada está basada en los alcances de la fase I, lo cual es problemático para el componente 1, debido al cambio de grupos meta tanto en los componentes 1 y 2²⁴.

Por último es preciso destacar el hecho que el SSyE del Programa es el resultado de una labor conjunta, que pudo contar con la participación de actores principales (coordinadores de componentes y encargados de SyE) de las tres agencias, con la participación

Hallazgos correspondientes al Componente 1: Justicia, a cargo de OACNUDH

Pertinencia

En el marco del componente, la fase II del Programa Maya Conjunto se diferencia de la fase I del mismo por haber incorporado el trabajo en torno a los portadores de obligaciones, puesto que la anterior fase solamente trabajó en torno al fortalecimiento de capacidades de los titulares de derecho.

El cambio aludido se considera pertinente porque desde un enfoque de derechos humanos, resulta aconsejable y necesario, a partir de una mirada holística e integral, el trabajo en torno a los distintos actores en orden a reforzar las capacidades de ambos en sus distintos roles tendentes a la protección y al goce efectivo de los derechos -en este sentido puede afirmarse que con la ejecución del Componente 1 Justicia el Programa Maya Conjunto, no solamente incide en los titulares de derechos y en los portadores de obligaciones, sino también en los titulares o sujetos de responsabilidades (universidades, organizaciones de la sociedad civil, otros).

²² Fue reportado que los encargados del SyE en UNICEF valoran negativamente el SSyE.

²³ En el taller organizado con los encargados del SyE del PM, no estaba representada UNICEF. Estaban presentes la Oficina del ATP, el PNUD y OACNUDH

²⁴ Llegada de los portadores de obligaciones y cambio de titulares de derechos en función de la evolución de los litigios estratégicos para el componente 1 y reorientación estratégica hacia las OPF en el componente 2.

Por otra parte, se considera pertinente porque la OACNUDH, en tanto entidad ejecutora, se ha valido de relaciones previas de colaboración y trabajo con distintos portadores de obligaciones, relaciones que basadas en la confianza mutua han repercutido, y se entiende que repercutirán a futuro, en los logros y en el impacto del Programa Maya Conjunto y del componente; puesto que ello permite aprovechar las sinergias existentes dándose además continuidad a actuaciones de apoyo a los actores públicos, en este caso con actuaciones direccionadas hacia los Pueblos Indígenas.

- **Respuesta a necesidades y prioridades de los grupos meta:**

En términos generales, se considera que el diseño del Componente responde de manera clara a las necesidades de los grupos meta, habiéndose basado su diseño en una lectura de las barreras existentes para el acceso efectivo a la justicia por parte de los Pueblos Indígenas.

Respecto a los titulares de derechos, se entiende que el contribuir e incidir en un mejor ejercicio de los derechos de los Pueblos Indígenas y de las mujeres indígenas, mediante la utilización de una herramienta de acceso a la justicia y de protección de derechos de alcance específico pero a la vez general como es el litigio estratégico, resulta pertinente dada la tradicional lejanía de los Pueblos Indígenas del sistema tradicional de justicia, lejanía entendida como exclusión por la falta de apertura práctica del sistema judicial en el país. Pertinencia que adquiere relevancia en un contexto de país en el cual los Pueblos Indígenas ven afectadas sus tierras y territorios por pretensiones dominiales de diversos actores y/o el desarrollo de macro-proyectos que tienden a explotar recursos naturales con un mirada excluyente respecto a ellos -esto último se materializa, entre otras cosas, en la falta de respeto al derecho a la necesaria consulta libre, plena e informada consagrada en los instrumentos rectores de derechos humanos de los Pueblos Indígenas, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- y la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros.

En lo atinente a los portadores de obligaciones, se considera que el contribuir e incidir en el cambio de la cultura jurídico política de los operadores de justicia en orden a la emisión de resoluciones acordes a los estándares internacionales de derechos humanos en materia de Pueblos Indígenas y de mujeres indígenas, mediante instancias de fortalecimiento institucional destinadas a lograr mejores quehaceres en el cumplimiento de los respectivos mandatos institucionales, resulta prioritario para una adecuada tutela de derechos y para complementar lo realizado respecto a los titulares de derechos. Cabe destacar que en el marco de un contexto político incierto en el país, apuntalar el sistema de justicia y las capacidades de las instituciones públicas que lo integran, se considera prioritario en orden al resguardo de los derechos de los Pueblos Indígenas.

Por otra parte, esta transferencia de capacidades en orden al adecuado cumplimiento de los mandatos institucionales viene a suplir déficits en la formación de profesionales del país, puesto que buena parte de los jueces o magistrados y abogados no han recibido educación universitaria en materia de derechos humanos y en materia de derechos de Pueblos Indígenas, como consecuencia indirecta del conflicto armado; lo indicado ha sido destacado por portadores de obligaciones contactados en el marco de la tarea de evaluación. A modo de síntesis, puede afirmarse que el Programa Maya Conjunto está logrando respecto a los portadores de obligaciones una incidencia a nivel institucional y de cambio de la cultura jurídico política, con reflejo en la jurisprudencia y en las políticas públicas.

En lo referente al trabajo en torno a los ejes transversales, se considera que los mismos responden a aspectos prioritarios para los titulares de derechos y demás actores involucrados, y que en términos generales en la ejecución del Componente se ha hecho un esfuerzo por contemplar ambos y que ello se refleja en las actuaciones desarrolladas, tanto lo atinente a los derechos de las mujeres indígenas y la igualdad de género, como lo vinculado al medio ambiente en armonía con la naturaleza.

En lo vinculado al Resultado Conjunto 1.1., lo expresado surge evidente al analizar la selección de las socias copartes, la selección de los destinatarios del proceso formativo, los contenidos de las capacitaciones y de determinadas dimensiones de los litigios estratégicos implementados, y la participación de las mujeres en las diversas instancias o espacios promovidos por la intervención, tanto desde lo cuantitativo como desde lo cualitativo (integración gradual y participación dentro de espacios de consulta y decisión propios de las comunidades indígenas, entre otros).

En lo atinente al Resultado Conjunto 2.1., lo expresado surge de analizar el contenido las consultorías desarrolladas y de otras actuaciones implementadas con los portadores de obligaciones (abordajes de temas centrales como la tierra y el territorio, o los derechos de las mujeres, entre otros); para ambos resultados, lo expresado encuentra respaldo tanto en el análisis documental como en constataciones efectuadas sobre terreno en el marco de la evaluación. No obstante lo afirmado, respecto a este último resultado conjunto, han podido identificarse demandas de los portadores de obligaciones referentes a la pertinencia de ampliar o profundizar lo vinculado a cada uno de estos ejes transversales, atento a que estiman que debe profundizarse al interior de las instituciones tanto lo vinculado específicamente a los derechos de las mujeres indígenas y la igualdad de género en el contexto cultural específico maya, como lo referente al contenido e implicancia del medio ambiente en armonía con la naturaleza en la cosmovisión maya, a partir del alcance holístico que esto último adquiere en los Pueblos Indígenas para el pleno disfrute de los derechos; la mayor parte de los portadores de obligaciones contactados coinciden en que se han podido abordar hasta el momento cuestiones generales vinculadas a los ejes transversales, pero que resultaría necesario profundizar en los aspectos precedentemente señalados.

En lo atiente a la estrategia de implementación del Componente, se entiende que la misma también responde a las necesidades y prioridades de los destinatarios de las actuaciones, siendo muy pertinente la estrategia de construcción participativa y de desarrollo conjunto de los litigios estratégicos con las socias copartes en lo que respecta a los titulares de derechos, y habiéndose adoptado una estrategia lo suficientemente flexible hasta la fecha como para adecuarse a los cambios y a los requerimientos de los portadores de obligaciones, ello sin perder de vista el objetivo y la lógica de actuación del Programa Maya Conjunto, lográndose procesos y diseños de productos participativos (pudiéndose citar al efecto, y a modo de ejemplo, las actuaciones desarrolladas hasta la fecha con la Corte de Constitucionalidad).

- **Participación de los Pueblos Indígenas**

En lo vinculado a la participación de los Pueblos Indígenas en la definición y ejecución de las actuaciones en el marco del Componente, se considera que la participación de los mismos ha sido activa desde un inicio de la ejecución, a través de la mencionada construcción colectiva de los

litigios estratégicos impulsados y de los proyectos vinculados, participación que ha sido continuada a través del rol protagónico que han tenido en las diversas instancias de capacitación y asistencia técnica contempladas en el Componente, y de su real implicación en el desarrollo de los litigios estratégicos y de los proyectos vinculados (recopilación de medios de prueba, participación en vistas y audiencias ante el sistema de justicia, gestiones ante actores públicos y privados, implementación de las diversas dimensiones o estrategias específicas previstas), donde son los actores principales. Lo expresado también encuentra respaldo tanto en el análisis documental como en constataciones efectuadas sobre terreno en el marco de la evaluación.

- **Promoción del pleno derecho de los Pueblos Indígenas por los portadores de obligaciones**

En cuanto a la promoción del pleno ejercicio de los derechos de los Pueblos Indígenas a través de la actuación de los portadores de obligaciones, se entiende que la selección de actores ha resultado pertinente, puesto que se trata de actores claves en el sistema institucional, con lo que la incidencia sobre ellos y sobre su cultura jurídico política en lo referente a los Pueblos Indígenas se torna de fundamental importancia.

Asimismo, se entiende que a término medio los portadores de obligaciones se encuentran promoviendo el aludido pleno ejercicio de estos derechos, lo que en el marco del Componente se traduce en sentencias y resoluciones contemplando estándares internacionales de derechos humanos (entre las que destacan las sentencias de la Corte de Constitucionalidad adoptadas durante el último período de ejecución), posiciones jurídicas de los operadores (fiscales, abogados), pensum de estudios y propuestas de política pública que van en línea con la defensa de los Pueblos Indígenas a partir de los mencionados estándares internacionales de protección; lo indicado encuentra respaldo tanto en el análisis documental como en constataciones efectuadas sobre terreno.

- **OACNUDH como entidad gestora del Componente**

Finalmente, se considera que la OACNUDH se ha apropiado de los objetivos del Componente 1 Justicia del Programa Maya Conjunto y que sus contribuciones han sido de suma importancia para el éxito de la ejecución del mismo. En vinculación con lo expresado, cabe señalar que tanto el mandato de la OACNUDH en materia de derechos humanos como su respaldo político-institucional como entidad integrante del Sistema de Naciones Unidas, su capacidad y trayectoria técnicas, y las relaciones de colaboración previas con las instituciones públicas portadoras de obligaciones, han facilitado el desarrollo de las actuaciones previstas en el Componente en general y contribuido a la permeabilidad de las instituciones públicas, habiéndose destacado el valor añadido de la OACNUDH en tanto agencia implementadora por parte de los actores públicos y privados contactados dada su capacidad de incidencia.

Al mismo tiempo, es de destacar que la OACNUDH con la ejecución del Componente pareciera haber introducido una nueva modalidad de trabajo y de apoyo a los titulares de derechos, modalidad más activa y de mayor incidencia directa respecto a su actuación tradicional, modalidad alineada a su planificación estratégica (Plan Estratégico Cuatrienal) y articulada o coordinada con otras modalidades y formas de intervención, lo que refleja un adecuado nivel de apropiación por parte de la entidad ejecutora del Componente.

Sin perjuicio de lo expresado, también se ha constatado que en lo referente a los portadores de obligaciones la visibilidad propia del Programa Maya Conjunto en el marco de las actuaciones de la OACNUDH resulta escasa, puesto que las instituciones públicas en ocasiones desconocen la correspondencia entre actividades implementadas y el Programa Maya Conjunto. Relacionado en parte con lo indicado, se ha podido constatar también a través del contacto con portadores de obligaciones y con consultores técnicos y capacitadores, que la información que estos actores poseen sobre la estrategia y planificación generales tanto del Componente como del Programa Maya Conjunto en su integridad, resulta escasa y que la misma podría mejorarse en orden a facilitar una visión global de la intervención.

Así como el apoyo político de la OACNUDH surge de manera tangible en el diálogo con las socias copartes titulares de derechos y con los portadores de obligaciones involucrados en la ejecución del Componente, y ello merece una opinión altamente positiva, pareciera que los procedimientos administrativos estándares de la entidad, dentro de lo que se incluye su grado de autonomía operativa respecto a la sede central de Ginebra, en ocasiones resultan demasiado lentos respecto a los tiempos requeridos para el desarrollo de algunas actuaciones en el marco de una intervención que supone una relación muy próxima a titulares de derechos y a situaciones de vulneración o violación de los mismos; si bien se advierte una mejora en lo señalado en la fase II del Programa Maya Conjunto respecto a lo que ocurría en la fase I, lo expresado surge de intercambios mantenidos con diversos actores e informantes claves, tanto portadores de obligaciones como personal integrante del Equipo de Asistencia Técnica en Litigio Estratégico (EATLE).

Adicionalmente, se ha podido constatar que los niveles de información y conocimiento que el personal de la OACNUDH posee del Programa Maya Conjunto resultan escasos, tanto del trabajo que desarrolla la oficina dentro del propio Componente 1 Justicia (a título ejemplificativo, el conocimiento que los integrantes de la Unidad Justicia poseen sobre el contenido de las actuaciones implementadas con los titulares de derechos, y el conocimiento que los integrantes del Equipo de Asistencia Técnica en Litigio Estratégico -EATLE- poseen sobre las actuaciones con los portadores de obligaciones), como del trabajo que desarrollan las demás agencias en el marco de los otros dos componentes del Programa Maya Conjunto. Lo expresado surge de lo constatado en encuentros de trabajo mantenidos, y se observa sin dejar de reconocer la existencia al interior de la OACNUDH de mecanismos formales internos de comunicación destinados a facilitar el intercambio de información, según lo manifestado por la coordinación del Componente.

Eficacia

Se considera que la ejecución del Componente va avanzando en orden a la consecución de los resultados conjuntos esperados, tanto en lo vinculado a los titulares de derechos, donde se ha aumentado la demanda del cumplimiento de derechos de los Pueblos Indígenas mediante el uso del litigio estratégico (IOV 1.1.1 91%, 33% y 100%), como en lo referente a los portadores de obligaciones, donde se están produciendo cambios en la cultura jurídico política de los operadores de justicia para la emisión de resoluciones acordes a las normas nacionales e internacionales de derechos de los Pueblos Indígenas, lo que encuentra reflejo en los informes de avance y en las metas alcanzadas reportadas; se entiende que todo lo expresado está contribuyendo a alcanzar los efectos conjuntos del Programa Maya Conjunto IOV 2.1.1 100%, 83% y 100%). Lo expresado

encuentra respaldo también en lo manifestado por los diversos actores involucrados en la intervención y contactados durante el trabajo sobre terreno en el marco de la evaluación.

Adicionalmente, se entiende que la ejecución del Componente ha incrementado hasta la fecha la participación de los Pueblos Indígenas en el sistema estatal de justicia en orden a la defensa de los derechos que les corresponden, tanto en las instancias locales como en las instancias nacionales, lo que se refleja tanto en el aumento de las demandas estratégicas procesadas ante el sistema de justicia -de los 11 litigios estratégicos apoyados, 6 litigios estratégicos se han presentado-, como en las demandas en fase de preparación para su presentación -5 litigios estratégicos-, ello sin dejar de considerar otras demandas vinculadas a la ejecución del Componente en sede judicial, y otros reclamos vinculados a la defensa de los derechos interpuestas ante instancias de carácter administrativo (reclamos a nivel de autoridades municipales y de autoridades centrales).

En lo atiente a los litigios estratégicos, se considera una fortaleza el hecho que durante la fase II del Programa Maya Conjunto se hayan precisado los criterios de selección tanto de las socias copartes como de los casos con potencial de convertirse en litigios estratégicos paradigmáticos (lo que lleva implícito una selección de los derechos vinculados) a partir de criterios de viabilidad política, jurídica y social, ello en comparación a lo que ocurrió en la fase I, fase en la que por la información recabada la respuesta de las copartes socias no resultó tan efectiva y en la que parte de los casos seleccionados no resultaron litigios estratégicos desde un criterio de análisis estricto -en la fase II se prescindió de la necesaria intermediación de las ONG, incluyéndose a autoridades ancestrales indígenas como representantes directas de los intereses de sus comunidades, y se limitó la cantidad de litigios estratégicos en función de la capacidad operativa para suministrar asistencia técnica más focalizada-.

Lo expresado precedentemente resulta relevante atento a que los litigios estratégicos en fase de desarrollo han sentado y/o pueden sentar precedentes de suma relevancia tanto nivel nacional como internacional, no solamente útiles para los demandantes o reclamantes específicos sino también para los Pueblos Indígenas en general (como resulta manifiesto en casos como Chuarrancho, Sepur Zarco y Sierra de Santa Cruz); lo señalado importa un especie de efecto circular o de círculo virtuoso si se analiza el Componente en su conjunto, atento a que se identifica y se capacita y/o asiste técnicamente en torno a estándares y jurisprudencia internacionales en materia de derechos humanos, luego esto se manifiesta en nuevas resoluciones y sentencias que recogen lo anterior -entre ellas las correspondientes a la primera fase del Programa Maya Conjunto-, que a su vez sienta nueva jurisprudencia. Asimismo, se reputa como muy positivo el acompañamiento y la asistencia técnica inicial brindada a los titulares de derechos en orden a la presentación de los proyectos a ser apoyados, esto a cargo del Equipo de Asistencia Técnica en Litigio Estratégico (EATLE). Por último, cabe señalar que los avances en torno a los 11 litigios estratégicos en fase de desarrollo -de los 12 litigios estratégicos previstos e inicialmente aprobados- se consideran relevantes en función del análisis documental, avances que si bien varían de caso en caso entre otros factores por los distintos puntos de partida, se manifiestan en las diversas dimensiones o estrategias específicas previstas.

Asimismo, se reputa como muy positivo el acompañamiento y la asistencia técnica inicial brindada a los titulares de derechos en orden a la presentación de los proyectos a ser apoyados, esto a cargo del Equipo de Asistencia Técnica en Litigio Estratégico (EATLE). Por último, cabe señalar que los avances en torno a los 11 litigios estratégicos en fase de desarrollo -de los 12 litigios estratégicos

previstos e inicialmente aprobados- se consideran relevantes en función del análisis documental, avances que si bien varían de caso en caso entre otros factores por los distintos puntos de partida, se manifiestan en las diversas dimensiones o estrategias específicas previstas.

En lo referente al proceso formativo, cabe destacar que el mismo se considera eficaz tanto por los contenidos impartidos, como por la metodología teórico-práctica (clínicas jurídicas) implementada, los docentes vinculados y la valoración de los participantes. Ello sin dejar de hacer mención a que se trató de un espacio compartido entre representantes indígenas, abogados, profesores universitarios y estudiantes universitarios, que posibilitó intercambios vivenciales, el análisis de situaciones desde distintas ópticas y la generación de una especie de masa crítica de actores claves vinculados a la promoción y defensa de los derechos de los Pueblos Indígenas; si bien el riesgo residió en el diverso nivel de preparación de los participantes y en las consecuentes dificultades para la comprensión integral de determinados temas por parte de algunos de ellos y para la profundización de otros de los temas, riesgo que se materializó en la práctica según opiniones recogidas de participantes (a título de ejemplo, abogados litigantes manifestaron el deseo de haber podido aprovechar de menor manera la manifiesta capacidad técnica de determinados capacitadores), se considera que los aspectos positivos de la estrategia escogida superaron a los negativos.

Un aspecto a destacar y perceptible en el contacto con los titulares de derecho es, sin lugar a dudas, el incremento de la confianza que las resoluciones judiciales alcanzadas han generado en las autoridades y organizaciones indígenas, decisiones que han permitido la administración integral de sus propios territorios y la asunción de funciones de distinta índole, lo que a su vez ha permitido aumentar el grado de reconocimiento real y efectivo de las autoridades indígenas, tanto por parte de los propios integrantes de las comunidades como por parte de actores externos, entre ellos portadores de obligaciones a nivel local (registros municipales a título de ejemplo) y nacional (legitimación procesal activa ante los órganos del sistema de justicia, también a título de ejemplo). Todo lo expresado ha favorecido al mismo tiempo el rescate y la revalorización de la cultura indígena, pudiéndose citar como ejemplo el caso de la Comunidad Indígena Vecinos de Aldea Chuarrancho del Municipio de Chuarrancho (reinstalación de autoridades indígenas, utilización de varas sagradas, recuperación de lugares sagrados y rituales, entre otras variadas manifestaciones). Lo indicado encuentra respaldo en lo expresado por diversos actores involucrados en la intervención contactados durante el trabajo sobre terreno en el marco de la evaluación, tanto titulares de derechos como portadores de obligaciones.

En lo vinculado al eje transversal derechos de las mujeres indígenas e igualdad de género, como ya se ha adelantado se entiende que este eje transversal se encuentra presente en la ejecución del Componente y ello posee diversas manifestaciones que están contribuyendo a generar los resultados esperados, manifestaciones que van desde los porcentajes de participación cuantitativa de las mujeres dentro del Componente y el incremento de su participación cualitativa en las diversas instancias o espacios de consulta y toma de decisiones en el marco de las comunidades indígenas, hasta el contenido de componentes específicos de los módulos del proceso formativo con los titulares de derecho y de los proyectos vinculados a los litigios estratégicos, la selección de copartes socias y de algunos temas y derechos vulnerados de estos litigios estratégicos -derecho de las mujeres indígenas a una atención de su salud sexual y reproductiva con pertinencia cultural, derecho a la integridad personal y contra delitos de lesa humanidad -justicia transicional-, derecho a la propiedad intelectual colectiva sobre tejidos indígenas, entre otros-, y las consultorías

desarrolladas con los portadores de obligaciones, incluyendo los productos generados por las mismas, productos llamados reforzar la capacidad de actuación de las instituciones públicas vinculadas. Lo señalado encuentra respaldo tanto en el análisis documental como en lo contactado en intercambios con los actores involucrados.

No obstante lo expresado, cabe advertir que pese a que el diseño del Programa Maya Conjunto contemplaba la participación de ONU Mujeres en la ejecución del Componente, lo expresado se ha concretado en el marco de los restantes componentes pero no en el marco del Componente 1 Justicia, lo que ha sido suplido por la oficial o especialista de género de la OACNUDH (Punto Focal de Género). Si bien de acuerdo a lo manifestado por la OACNUDH en lo señalado ha influido el diferencial cambiario negativo respecto a la etapa de formulación, se considera que la participación de la agencia especializada de Naciones Unidas en la materia podría aportar en el tiempo que resta de ejecución una mirada externa complementaria y enriquecedora -como ha ocurrido en los otros componentes del Programa Maya Conjunto -, principalmente en el trabajo en torno al diseño y posterior implementación de acciones específicas que contribuyan a romper las diversas barreras de acceso a la justicia que experimentan las mujeres indígenas en el contexto de cada uno de los litigios estratégicos y proyectos asociados, aspecto que pareciera aun no estar lo suficientemente desarrollado como lo preveía expresamente la formulación de la intervención.

En lo referente al eje transversal medio ambiente en armonía con la naturaleza, como también ya se ha adelantado, se considera que este eje transversal se encuentra presente en la ejecución del Componente por las propias características del mismo y que ello contribuye a generar los resultados esperados que motivaron su inclusión. Lo expresado posee diversas manifestaciones, entre ellas, el contenido de componentes específicos de los módulos del proceso formativo con los titulares de derecho y de los proyectos vinculados a los litigios estratégicos con iniciativas concretas y específicas en la materia, la selección de copartes socias, la selección de temas y derechos vulnerados de los litigios estratégicos apoyados -derechos a la propiedad y a la recuperación y defensa de tierras y territorios, incluida su administración y sus recursos naturales-, sin dejar de mencionar la revalorización de los conceptos de respeto, reciprocidad y autoprotección por parte de los titulares de derechos. No obstante lo expresado, se considera que en el tiempo que resta de ejecución debiera considerarse el acentuar las actuaciones vinculadas a este eje transversal en el marco del Resultado Conjunto 2.1. con portadores de obligaciones, atento a que su desarrollo aquí resulta menor que con respecto a los titulares de derechos, a lo que se suma la buena receptividad que tendrían los portadores de obligaciones, al reconocer en términos generales las falencias institucionales existentes al respecto (alcance e implicancia del eje transversal para los Pueblos Indígenas, más allá de la protección medioambiental). Lo indicado encuentra respaldo tanto en el análisis documental como en lo contactado en intercambios con los actores involucrados.

- **Riesgos internos y externos**

En lo vinculado a la influencia de los principales riesgos, cabe efectuar las siguientes consideraciones de los que se estiman relevantes para el Componente hasta la fecha del presente informe:

a) Debilidad institucional de las socias copartes titulares de derechos: se considera que socias copartes se han ido fortaleciendo con la ejecución de la intervención, principalmente gracias a la implementación de los proyectos vinculados a cada uno de los litigios estratégicos y al apoyo constante del Equipo de Asistencia Técnica en Litigio Estratégico -EATLE-. No obstante lo

expresado y atento a las características diversas de las socias copartes (tiempos de existencia, estructuras organizativas y de funcionamiento, capacidad para la captación y gestión de recursos internos y externos, experiencia específica en litigios estratégicos, entre otros aspectos), existen socias copartes que presentan un mayor nivel de debilidad general o en determinados aspectos relevantes para la continuidad y/o consolidación de los procesos en curso.

b) Inequidad de género en la participación de las mujeres en el ámbito de los titulares de derechos: se entiende que durante la implementación de la intervención se han adoptado medidas o acciones positivas tendentes a lograr una mayor participación de las mujeres indígenas en las instancias o espacios de toma de decisión al interior de las comunidades indígenas, intentándose un balance entre el respeto cultural y la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad género. No obstante lo expresado, a partir de los intercambios mantenidos con los diversos actores involucrados, pareciera que la intervención no ha podido profundizar aún en lo vinculado al diseño de acciones específicas que contribuyan a romper las barreras de acceso a la justicia que poseen las mujeres indígenas en el contexto de cada uno de los proyectos vinculados a los litigios estratégicos, al menos de conformidad a lo prevista en la formulación del Programa Maya Conjunto.

c) Falta de reconocimiento de las autoridades de los Pueblos Indígenas en tanto titulares de derechos por parte del Estado: al igual que en el riesgo anteriormente analizado, se considera que durante la implementación de la intervención se han adoptado diversas medidas tendentes a lograr un creciente reconocimiento de las autoridades indígenas por parte de los portadores de obligaciones, tanto a nivel local como a nivel nacional (facilitación de diálogos e intercambios entre unos y otros, realización de gestiones ante portadores de obligaciones, trabajo en torno a legitimación procesal activa, acciones de visibilidad e incidencia política, entre otras medidas).

d) Criminalización de defensores de derechos humanos y de líderes comunitarios vinculados a los titulares de derechos: también respecto a este riesgo se considera que durante la implementación de la intervención se han adoptado medidas tendentes a mitigar el impacto del riesgo en el desarrollo de los litigios estratégicos y de dar cobertura a los demandados, principalmente a partir de la labor de asesoramiento y acompañamiento del Equipo de Asistencia Técnica en Litigio Estratégico -EATLE-; 9 de los 11 litigios estratégicos promovidos han derivado en persecuciones penales a líderes representantes.

e) Alta rotación de empleados y funcionarios en los portadores de obligaciones: se considera que la ejecución del Componente ha trabajado en orden a minimizar el impacto de la aludida rotación, tanto procurando institucionalizar las relaciones de colaboración -incluso insertando los apoyos del Programa Maya Conjunto en las planificaciones estratégicas de los portadores de obligaciones-, como estableciendo y re-estableciendo contactos con nuevos funcionarios a cargo de las instituciones públicas portadoras de obligaciones.

f) Emisión de resoluciones con escaso apego a los instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos de los Pueblos Indígenas por parte de los portadores de obligaciones: se considera que tanto a través de procesos formativos consensuados como de apoyos específicos a las instituciones públicas portadoras de obligaciones armonizando el objetivo del Programa Maya Conjunto con las necesidades de cada una de las instituciones, el riesgo ha sido bien gestionado hasta la fecha.

- **Contribución al SNU, el Gobierno de Guatemala y la Cooperación Noruega en cuanto a fomentar y fortalecer el diálogo político entre titulares de derecho y portadores de obligaciones**

En lo vinculado a la contribución del Programa Maya Conjunto a las estrategias del Sistema de Naciones Unidas, del Gobierno de Guatemala y la Cooperación Noruega en cuanto a fomentar y fortalecer el diálogo político entre titulares de derechos, incluyendo mujeres indígenas, y los portadores de obligaciones, se entiende que, dentro de la escala del Programa Maya Conjunto y considerando su envergadura y alcance, la contribución del Componente resulta clara y clave en un aspecto de fundamental importancia para la conciliación de intereses en el país desde un enfoque de respecto de los derechos de los Pueblos Indígenas y de desarrollo humano inclusivo.

- **Modelo de gestión:**

Respecto al aprovechamiento de los recursos financieros dentro del Componente, se entiende que en términos generales el mismo resulta adecuado y que los recursos e insumos se van traduciendo en resultados y en desarrollos vinculados. Un aspecto a destacar es la introducción de correctivos en la fase II respecto a lo que ocurría en la fase I en lo vinculado al Resultado Conjunto 1.1., consistentes en: a) Topes establecidos a las socias copartes titulares de derechos dentro de las partidas presupuestarias asignadas para el desarrollo de los proyectos asociados a cada uno de los litigios estratégicos en virtud de criterios y consideraciones técnicas (lo que se relaciona con la estrategia específica o dimensión financiera-administrativa); se entiende que lo señalado constituye una medida acertada tendente a reducir la discrecionalidad de los sujetos de derecho en orden a asignar recursos al fortalecimiento de determinados aspectos en detrimento de otros -en ocasiones menos estratégicos-, lográndose un balance al respecto; b) Asegurar la disponibilidad de fondos de donación vinculados a los proyectos aludidos a las socias copartes titulares de derechos desde un inicio de la ejecución de la intervención para con ellas (inicio del proceso formativo).

En lo vinculado a los mecanismos de comunicación y gestión del conocimiento dentro del Componente, los mismos se consideran adecuados en términos generales y desde el punto de vista formal. No obstante lo expresado y como ya se ha expresado previamente, a partir de lo que se ha podido constatar a través del trabajo sobre terreno, el conocimiento del Programa Maya Conjunto dentro de la OACNUDH pareciera escaso en lo referente a actuaciones no llevadas directamente a cabo por el personal en cuestión (conocimiento de los integrantes de la Unidad Justicia sobre las actuaciones con los titulares de derechos, y conocimiento de los integrantes del Equipo de Asistencia Técnica en Litigio Estratégico -EATLE- sobre las actuaciones con los portadores de obligaciones).

Sostenibilidad

- **Premisas**

En lo atinente a la sostenibilidad de lo actuado en el Componente hasta la fecha, en términos generales se considera que los procesos iniciados no se perderán una vez concluida la intervención sino que los mismos se mantendrán, atento a que se entiende que los titulares de derechos continuarán impulsando sus reclamos y litigios estratégicos, en parte gracias a su consolidación, a su empoderamiento y a la formación recibida por la intervención, y a que los portadores de

obligaciones quedarán fortalecidos y con productos concretos en materia de derechos de los Pueblos Indígenas (sentencias y resoluciones que sientan precedentes a seguir, pensum de estudios, propuestas de política pública, diagnósticos institucionales, entre otros).

Sin perjuicio de lo expresado precedentemente, se entiende que se trata de un proceso y que los apoyos deberían tener continuidad en el tiempo y seguimiento en orden a profundización y consolidación de lo alcanzado (dictado de nuevas sentencias, ejecución de sentencias favorables, consolidación de cambios en la cultura jurídico política y en las políticas públicas institucionales, entre otros aspectos), y que a la fecha aún el Componente no cuenta con líneas de acción lo suficientemente definidas o explícitas al respecto ni respecto a los titulares de derechos ni a los portadores de obligaciones, más allá de la incidencia que puedan tener en el futuro los productos concretos de la intervención.

En lo vinculado a las estrategias de transferencia del Programa Maya Conjunto a los grupos meta, caben las siguientes consideraciones:

- En lo atiente al Resultado Conjunto 1.2. con titulares de derechos, por una parte se observa que el desarrollo de los distintos litigios estratégicos por las socias copartescon acompañamiento del Programa Maya Conjunto, a partir de una construcción conjunta y participativa de estos litigios desde un primer momento, lleva implícita la idea de transferencia del proceso a las socias copartesen tanto grupos meta; a ello se suma el empoderamiento de distintos actores (representantes indígenas, profesores universitarios, estudiantes universitarios, abogados) para su mejor desempeño dentro de sus respectivos ámbitos de actuación, lo que genera una especie de masa crítica de actores claves vinculados a la promoción y defensa de los derechos de los Pueblos Indígenas. Pese a lo expresado y en atención a la diversidad existente entre las socias copartestitulares de derechos que impulsan litigios estratégicos (tiempos de existencia, estructuras organizativas y de funcionamiento, capacidad para la captación y gestión de recursos internos y externos, experiencia específica en litigios estratégicos, entre otros aspectos), se considera que la estrategia de transferencia resulta susceptible de mejorarse mediante la instrumentación de planes de transferencia individualizados para cada una de las socias copartesque incluyan estrategias para la captación o generación de recursos internos y externos, atento a haberse constatado por parte de ellas a partir del trabajo sobre terreno voluntad de continuar con el impulso de los litigios estratégicos y la consecuente defensa de sus derechos, pero sin claridad respecto de cómo se organizarán al respecto. Siempre en lo referente a los titulares de derechos, se entiende también prioritario en orden a la sostenibilidad de la intervención, apuntalar las redes de apoyo al litigio estratégico, tanto la Red de Apoyo al Litigio Estratégico -RALE- (nacional) en cuanto a instancia aglutinante general pero que pareciera haber resultado poco operativa cuando se disminuyó el impulso por parte del equipo técnico del Programa Maya Conjunto, como las redes regionales o a nivel territorial en fase de diseño y apoyo, atento a que estas últimas parecieran más ágiles, flexibles y operativas, representando esto último una novedad respecto a la fase I del Programa Maya Conjunto.

- Por su parte, en lo referido al Resultado Conjunto 2.1 con portadores de obligaciones, se considera que el Programa Maya Conjunto va generando capacidades en los destinatarios y cambios su cultura jurídico política (lo que encuentra reflejo tanto en sentencias dictadas y en resoluciones emitidas por autoridades judiciales con un enfoque de derechos humanos y considerando estándares internacionales de tutela, entre las que destacan las de la Corte de Constitucionalidad -CC-, como en el desarrollo del pensum de estudios sobre derechos humanos de los Pueblos

Indígenas en el caso de la Escuela de Estudios Judiciales del Organismo Judicial (OJ), y el desarrollo de diagnósticos institucionales y propuestas de políticas públicas como ocurre con la política sobre el acceso de los Pueblos Indígenas a la justicia desde un enfoque de derechos humanos, incluido dentro de esto último lo vinculado a la propuesta de protocolo para la implementación de peritajes culturales, en el caso del Ministerio Público -MP-). Lo señalado avala la sostenibilidad futura de los ejes de la intervención en términos generales, esto pese a que como se adelantó se trata de un proceso que si bien ya tiene manifestaciones auspiciosas, deberá consolidarse a mediano y largo plazo. Lo expresado para ambos resultados encuentra respaldo en el análisis documental y en intercambios mantenidos con actores claves durante la fase de terreno de la evaluación.

- **Capacidades de las socias coparte**

Se considera que el Componente presenta una estrategia definida para el desarrollo de capacidades de las copartes socias, estrategia materializada a partir de considerar tanto el objetivo del Programa Maya Conjunto como las necesidades y prioridades específicas de los titulares de derechos y de los portadores de obligaciones.

Por otra parte, se entiende que el Componente ha avanzado y continuará avanzando en orden a la construcción de capacidades, tanto para los titulares de derechos (socias copartes y sus equipos técnicos, y otros actores como son los profesores y alumnos universitarios) como para los portadores de obligaciones (funcionarios, letrados y magistrados de instituciones públicas), capacidades técnicas a nivel de formación teórica con enfoque práctico, como capacidades operativas (pensum de estudios, diagnósticos institucionales, propuesta de política pública, identificación y análisis de tendencias jurisprudenciales en materia de derechos de los pueblos y de las mujeres indígenas, portal o página web de acceso público con estándares internacionales en materia de derechos humanos, incluyendo derechos de las mujeres y de los Pueblos Indígenas, entre otras herramientas).

En lo referente específicamente a los portadores de obligaciones, si bien los cambios en la cultura jurídico política demandan un enfoque de proceso y requieren de un tiempo que excede el tiempo de ejecución del Programa Maya Conjunto, cabe señalar que al menos en la fase de ejecución objeto de evaluación los actores públicos han mostrado compromiso y liderazgo para con el desarrollo de la intervención, por responder ella a sus necesidades e intereses. No obstante lo expresado y a fin de que los portadores de obligaciones involucrados puedan continuar desarrollando los cambios esperados una vez finalizada la ayuda externa, se entiende pertinente analizar la posibilidad que durante el tiempo restante de intervención el Programa Maya Conjunto trabaje conjuntamente con ellos en el diseño de estrategias y planes individualizados en orden a facilitar la aludida continuidad al interior de cada una de las instituciones públicas.

- **Riesgos internos y externo**

En lo vinculado a los principales riesgos que repercuten en la sostenibilidad, cabe recordar consideraciones vinculadas a algunos riesgos ya planteados que se estiman relevantes para este criterio en el marco del Componente:

a) Debilidad institucional de las socias copartes titulares de derechos: se considera que socias copartes se han ido fortaleciendo con la ejecución de la intervención, principalmente gracias a la implementación de los proyectos vinculados a cada uno de los litigios estratégicos y al apoyo

constante del Equipo de Asistencia Técnica en Litigio Estratégico -EATLE-, aunque se constata que existen socias copartes que presentan un mayor nivel de debilidad general o debilidades específicas para el impulso por propia cuenta de los procesos iniciados.

b) Inequidad de género en la participación de las mujeres en el ámbito de los titulares de derechos: se entiende que durante la implementación de la intervención se han adoptado medidas tendentes a lograr una mayor participación de las mujeres indígenas en las instancias o espacios de toma de decisión al interior de las comunidades, intentándose un balance entre el respeto cultural y la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad género, aunque se constata la conveniencia profundizar en lo vinculado al diseño e implementación de acciones específicas que contribuyan a romper las barreras de acceso a la justicia que poseen las mujeres indígenas en el contexto de cada uno de los proyectos vinculados a los litigios estratégicos.

c) Alta rotación de empleados y funcionarios en los portadores de obligaciones: se considera que la ejecución del Componente ha trabajado en orden a minimizar el impacto de la aludida rotación, tanto procurando institucionalizar las relaciones de colaboración, como estableciendo y re-estableciendo contactos con nuevos funcionarios a cargo de las instituciones públicas portadoras de obligaciones (a título de ejemplo puede citarse el proceso desarrollado con la Corte de Constitucionalidad); para lo indicado pareciera haber influido sin dudas la labor genérica que la OACNUDH ha venido llevando adelante con los portadores de obligaciones del sistema de justicia; se estima pertinente durante el tiempo que resta de ejecución reforzar las actuaciones tendentes a ampliar la institucionalización referida.

d) Emisión de resoluciones con escaso apego a los instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos de los Pueblos Indígenas por parte de los portadores de obligaciones: se considera que tanto a través de procesos formativos consensuados como de apoyos específicos a las instituciones públicas portadoras de obligaciones en función del objetivo del Programa Maya Conjunto y de las necesidades de cada una de las instituciones, el riesgo ha sido bien gestionado, y que se trata de un proceso que ha contribuido a sentar precedentes y jurisprudencia que hacen difícil los retrocesos, sobretodo en la medida en que se puedan seguir reforzando las capacidades de los portadores de obligaciones.

- **Inclusión de los ejes en acciones de sostenibilidad**

Finalmente en lo vinculado a los ejes transversales, en atención a las características de los mismos se entiende que en términos generales las capacidades generadas en torno a ellos permanecerán luego de finalizada la ayuda externa. No obstante lo expresado y como ya se adelantó, se estima que resultaría de utilidad durante el tiempo restante de intervención profundizar contenidos centrales vinculados a cada uno de los ejes transversales en orden a la sostenibilidad del enfoque de la intervención de desarrollo, particularmente con los portadores de obligaciones.

Eficiencia

En lo vinculado a la eficiencia de los productos del Componente, se entiende que los recursos e insumos empleados hasta la fecha se van traduciendo en desarrollos concretos y relevantes contemplados en el diseño del Programa Maya Conjunto.

- **Ritmos de implementación:**

En lo referente al ritmo de implementación del Componente, en términos generales se entiende que la evolución de la ejecución del mismo hasta la fecha está contribuyendo a alcanzar la integralidad de los productos y resultados previstos para la finalización del proceso de apoyo, ello pese a algunos retrasos respecto al cumplimiento de determinadas metas, los que se encuentran identificados por parte de los ejecutores y sobre lo que se pretende incidir en el tiempo que resta de ejecución.

- **Apropiación por parte de los grupos meta de los temas del Componente**

Se considera que los grupos meta, tanto los titulares de derechos como los portadores de obligaciones se han apropiado de los temas del Programa Maya Conjunto, asumiendo un papel activo. Lo expresado encuentra reflejo en los titulares de derechos en los niveles de participación en las diversas instancias de capacitación y asistencia técnica contempladas en el Componente, y en su implicación en el desarrollo de los litigios estratégicos y de los proyectos vinculados. En los portadores de obligaciones, encuentra reflejo tanto en su participación en las diversas instancias de capacitación y asistencia técnica instrumentadas, como en su implicación en los cambios institucionales promovidos (adopción de sentencias y resoluciones con enfoque de derechos humanos, pensum de estudios, propuesta de cambio a políticas públicas, entre otras manifestaciones).

- **Complementariedad con las acciones de los otros componentes**

En lo vinculado a la complementariedad entre las acciones del Componente 1 Justicia y las acciones de los demás componentes, puede señalarse que el diseño de la fase II del Programa Maya Conjunto implica sin duda alguna un programa conjunto en tanto los distintos componentes ejecutados por las distintas agencias de Naciones Unidas involucradas contribuyen al logro del objetivo general de Programa Maya Conjunto y de sus efectos conjuntos.

No obstante lo expresado, se observa que a nivel de ejecución la implementación de cada Componente ha quedado a cargo de cada agencia en los distintos territorios, actuando cada una de ellas con socias copartes diversas y sin vasos comunicantes entre las actuaciones, salvo lo relativo a los encuentros de socias copartes que tienen como objetivo presentar los avances de la ejecución conjunta y estrechar los vínculos entre las distintas copartes socias, y lo referente a la previsión de planes regionales de articulación actualmente en fase de elaboración. Si bien no se desconoce la lógica empleada por cada agencia para la elección de las copartes, se entiende que aun respetando la aludida lógica podrían ampliarse los vasos comunicantes entre componentes durante el próximo período de ejecución de modo de aprovechar de mejor manera los desarrollos y productos logrados en cada uno de ellos en orden a reforzar las capacidades de actuación de las socias copartes (entre otros ejemplos que se pueden dar, se considera que materiales desarrollados en el marco del Componente 3 Participación Política podrían ser de utilidad para reforzar determinadas capacidades de las socias copartes titulares de derechos vinculadas a los litigios estratégicos). Como se indicó, se entiende que a tal fin resulta relevante incrementar el conocimiento de los equipos técnicos vinculados a los distintos componentes sobre los objetivos, contenidos y formas de trabajo de los demás componentes, conocimiento que se considera hoy muy limitado o casi inexistente en términos generales. Atento a lo expresado, en opinión del equipo

de evaluación la complementariedad de las actuaciones entre componentes puede ser objeto de mejora en el tiempo de ejecución restante, y que cabría un mayor dinamismo y una mayor flexibilidad al efecto por parte de las agencias ejecutoras.

Finalmente y en lo referente a los recursos humanos y financieros asignados al Componente, a tenor de los avances logrados se considera que los mismos han sido suficientes en orden a alcanzar los resultados previstos, y que la planificación de los mismos ha resultado adecuada en términos generales.

Hallazgos correspondientes al Componente 2: Educación con Identidad Cultural, a cargo de UNICEF

Pertinencia

UNICEF como agencia responsable de la ejecución del Componente Educación con Identidad Cultural realizó un proceso de consulta con personas que han estado vinculadas a la educación maya y educación de Pueblos Indígenas, como también con la Embajada de Noruega, el Ministerio de Educación (que no incluyó a las actuales copartes). Como resultado se consideró que era necesario realizar un cambio en la estrategia del Componente (con relación a la fase I), para lograr un mayor impacto en los resultados y efectos, particularmente considerando la importancia del empoderamiento de madres y padres de familia en el nivel local. Este cambio implicó la no continuidad de las actividades desarrolladas en la fase I como fue el desarrollo del Currículo por Pueblos, el registro de las escuelas bilingües a nivel nacional y la formación docente respecto al Modelo EBI. A partir de entonces inició una estrategia de apoyo, organización y formación de las Organizaciones de Padres de Familia (OPF). Lo que llevó a no priorizar la colaboración con la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI) y la Dirección General de Currículo (DIGECUR) y que iniciara el trabajo con la Dirección General de Fortalecimiento Comunitario (DIGEFOCE) y la Dirección General de Servicios de Apoyo (DIGEPSA).

Este cambio coincidió con las políticas implementadas durante el período 2014-2015, en que la constitución de OPF fue una prioridad para el MINEDUC según lo indica la entonces Ministra de Educación, entrevistada como parte de esta evaluación y el plan estratégico de ese período.

En este Componente se ha considerado como principal grupo meta a los titulares de derechos, las OPF y los grupos de madres organizadas. Como resultado específico se propuso fortalecer su organización, actualización y formación, para lograr una incidencia política en el Ministerio de Educación para demandar el acceso a la educación con identidad cultural. Estas OPF cuentan con una serie de funciones vinculadas a la auditoría social, la toma de decisiones y la promoción cultural dentro de la escuela. Pero gran parte de estas funciones todavía no han llegado a ser parte de las necesidades o prioridades de los titulares de derechos, como se pudo constatar al entrevistar a varios integrantes de distintas comunidades y a autoridades departamentales y de nivel central. Esto se debe en gran medida a que las OPF han sido establecidas con el principal propósito de apoyar y gestionar los servicios de apoyo que el Ministerio de Educación entrega a las escuelas para la compra de alimentación escolar, útiles escolares y valija didáctica para los docentes, como lo manifiestan los propios integrantes de las OPF que fueron entrevistados.

Esto dificulta el propósito de movilizar a los padres y madres de familia a favor de la exigibilidad de los derechos como Pueblos Indígenas y en particular el derecho a la educación con identidad cultural, equidad de género y valoración de la naturaleza desde la cosmovisión maya, ya que todavía no se encuentra entre las prioridades de las OPF, ni en la comunidad educativa en general. Lo cual se pudo comprobar al entrevistar a los miembros de varias OPF de Nahualá, Sololá y Palestina de los Altos, Quetzaltenango, quienes plantearon como principal interés obtener los fondos del Ministerio de Educación correspondientes a los programas de apoyo sin ningún retraso. De igual forma, de parte de los grupos de mujeres, la principal demanda va en la línea de la obtención de apoyo para la implementación de proyectos productivos de tipo agropecuario a nivel comunitario, así como la capacitación para el trabajo. No se menciona la incidencia en la educación o la transformación del sistema educativo como un interés o necesidad primordial. No obstante, los titulares de derechos entrevistados expresan su satisfacción por haber participado en actividades (charlas) ofrecidas en los centros educativos y en los programas de radio, lo que encuentran valioso, aunque no prioritario para las propias organizaciones que fueron entrevistadas.

Por otro lado, en el marco del efecto 2, en relación con los portadores de obligaciones, el grupo meta se circunscribe a las direcciones generales vinculadas con el trabajo de las OPF (DIGEPSA y DIGEFOCE). Es importante considerar que estas dos direcciones realizan sus intervenciones de manera uniforme para todo el país, sin distingo de comunidades indígenas o mestizas.

En su conjunto, el Ministerio de Educación ha establecido una serie de acciones vinculadas al pleno ejercicio del derecho a la educación con identidad cultural, educación bilingüe intercultural y educación intercultural. Sin embargo, estas acciones están enmarcadas en los ámbitos de actuación de la DIGEBI y el despacho del Vice Ministerio de EBI, no así en las unidades que el Programa Maya Conjunto ha seleccionado. Aspecto identificado plenamente por el (actual) Ministro de Educación, Dr. Oscar Hugo López, en el marco de la entrevista realizada y de forma coincidente con la ex Ministra de Educación, Licda. Cinthya del Águila, quienes afirman que las estrategias de apoyo a OPF son las mismas en todo el país.

Los acuerdos promovidos por UNICEF para la instalación de la Unidad de Género en el Ministerio de Educación, así como la Estrategia de Monitoreo y Acompañamiento de la Calidad Educativa, no han modificado sustancialmente el trabajo de la DIGEBI o las políticas de Educación con identidad cultural, ya que ambas acciones y estrategias fueron enfocadas a nivel nacional y que no considera la diferencia de los elementos culturales de una comunidad a otra.

En el marco de las acciones del Ministerio de Educación con las OPF, como lo indican los documentos publicados por el Consejo Nacional de Educación Maya (CNEM) en la revista "Los Mayas y las organizaciones de padres de familia" (2015) publicado con el apoyo de UNICEF en el marco del Programa Maya Conjunto, no se evidencia que hayan considerado las formas propias de organización y funcionamiento de las organizaciones y Pueblos Indígenas. Por el contrario, las lógicas de organización interna, funciones administrativas de gestión y especialmente de apoyo logístico en la escuela, son contrarias a las demandas del Movimiento Maya en Guatemala, respecto a lo que implica la participación activa de los Pueblos Indígenas en la educación y el derecho a una educación con identidad cultural y la EBI. Lo cual se comprueba con lo siguiente: "La organización de madres y padres de familia que se imponen, carecen de las más mínimas características de la que se practican en las comunidades. Es imposición, está pensada desde lo

mismo, un escritorio o despacho ministerial, organizada desde leyes que irrespetan la organización ancestral o la comunitaria, que se basa en la toma de decisiones en consenso.” (CNEM, 2015:5).

No se han encontrado evidencias o planteamientos que concuerden con la estrategia de incidir en el sistema educativo y en el acceso a educación con identidad cultural debe ser a través de las OPF. Ya que en la práctica y en el marco de las entrevistas con los portadores de obligaciones, las OPF son espacios creados con el propósito prioritario de apoyar la gestión escolar a nivel administrativo y logístico, no la calidad, pertinencia y sentido político de la educación.

Ya que las organizaciones indígenas y del movimiento del Pueblo Maya han planteado estrategias de tipo técnico y político con las cuales el Componente no está teniendo vínculo relevante. Por ejemplo, la construcción del Currículo Nacional Base con pertinencia cultural y lingüística, la construcción del Currículo por Pueblos, la catalogación y codificación de las escuelas bilingües, la construcción de un Modelo de EBI y especialmente el marco jurídico de la Educación bilingüe empezando por la Oficialización de los Idioma mayas y la Generalización de la educación bilingüe a nivel nacional.

Lo que implica que el Componente de Educación con Identidad Cultural, ha priorizado una estrategia que tiene la dificultad que las OPF no identifiquen el reclamo de sus derechos culturales como prioritarios.

En el caso de los grupos de mujeres indígenas que se han constituido y están en procesos de formación, han manifestado que su interés principal es la búsqueda de opciones para la mejora de sus condiciones de vida y de desarrollo. Por lo que sus demandas van en la línea de formación en ámbitos laborales y ocupacionales así como la búsqueda de fondos para el desarrollo de actividades productivas. Los espacios de formación las han empoderado a nivel comunitario, pero aun de esa manera ha habido poca incidencia dentro de las escuelas.

Esta estrategia se ha desarrollado a través de organizaciones locales (copartes) a nivel de terreno en los departamentos y municipios seleccionados. Algunas de estas organizaciones locales cuentan con experiencia y trayectoria como organizaciones impulsoras de propuestas educativas en el marco de la educación para Pueblos Indígenas. Aunque la estrategia fue definida y construida previo a la selección y contratación de las copartes, con lo cual éstas solo han participado de la ejecución y no han enriquecido, modificado ni revisado la estrategia. De hecho, cabe resaltar que varias socias copartes consultadas en el marco de la evaluación de medio término se han expresado a favor de una mayor atención de parte de UNICEF a sus sugerencias relativas al proceso implementado con las OPF, considerando que serviría para aumentar la pertinencia del Programa Maya Conjunto.

El Consejo Nacional de Educación Maya (CNEM), ente de la sociedad civil encargado, según mandato gubernativo de velar por una educación con identidad cultural, ha sido un actor durante 10 meses del período incluido en la evaluación. Realizó un espacio de encuentro entre las OPF, liderazgos comunitarios y las organizaciones de Pueblos Indígenas en los departamentos. Este espacio permitió la realización de encuentros, pero no contribuyó/participó en la revisión de la estrategia del Componente 2 Educación con Identidad Cultural del Programa.

En el marco del Programa Maya Conjunto, UNICEF ha ejecutado las acciones de manera coordinada con el Ministerio de Educación, siguiendo las prioridades de la anterior administración (2012-2016), en el que el derecho a la educación con identidad cultural y la educación bilingüe intercultural no fueron prioridad según lo plantean gran parte de los actores entrevistados y lo muestran las prioridades del trabajo de dicha administración.

En este marco, UNICEF realizó o apoyó una serie de acciones a lo interno del Ministerio de Educación que no contribuyeron de manera directa a los efectos del Programa Maya Conjunto. Como por ejemplo: la constitución de la Unidad de Equidad de Género con Pertinencia Cultural y Protección de la Niñez que se enfocó en el impulso de la política de educación sexual y reproductiva en el sistema educativo; la creación del Sistema de Monitoreo de Resultados del Sistema Educativo a través del apadrinamiento de los funcionarios públicos; la creación de un manual de formación de OPF con un enfoque nacional sin distinción de identidad cultural; entre otras, de todas ellas no se tiene certeza que continuarán durante este año 2016, según las conversaciones con el Ministro de Educación y con funcionarios de la planta central y las direcciones departamentales de educación.

Entre los principales riesgos está el cambio en las prioridades de la actual administración del Ministerio de Educación, ya que se ha manifestado más anuente a las políticas de fortalecimiento de la educación de Pueblos Indígenas y la EBI (de acuerdo con su plan de trabajo 2016-2020). Lo cual puede ocasionar que se dé un nuevo marco de prioridades.

En ese marco, no se tiene claridad sobre las transformaciones en el rol y alcances de las OPF dentro del sistema educativo y de manera todavía menos clara con relación a su participación de cara a una educación con pertinencia cultural y lingüística. Ya que al preguntar al personal de las direcciones departamentales que trabajan directamente con la temática, no ven la necesidad de que las OPF estén más capacitadas así como motivadas para la realización de las compras y liquidaciones.

Las OPF son organizaciones cuyos miembros cambian periódicamente (cada cuatro años) de manera que quienes están siendo fortalecidos en sus capacidades tendrán que formar capacidades en sus sustitutos, lo cual no tiene garantía, especialmente si una vez finalizado el Programa Maya Conjunto, el Ministerio de Educación sigue sin priorizar este tipo de participación y por lo tanto no lo orienta ni promueve.

Las OPF son formadas por madres y padres de familia que tienen una responsabilidad primaria de sostenimiento de sus familias. Su aporte a las escuelas es un tiempo no remunerado que repercute en pérdidas económicas individuales con lo cual su disposición de tiempo para dedicarlo a la escuela es limitada. Es posible que ello explique el hecho de que se concentren en la prioridad de procurar los servicios de apoyo y no otros aspectos. No hay indicios de que en el futuro cercano esta situación cambie a nivel nacional, en ese sentido los esfuerzos del Componente pueden quedar sin sostenimiento al final de la fase II.

Eficacia

En el marco de los efectos y resultados esperados en el Componente 2 de Educación con Identidad Cultural, las socias copartes han logrado los procesos de organización, actualización y formación según los cronogramas acordados. Hasta finales del 2015, según el informe final 2015 de UNICEF,

solamente quedaron pendientes tres comunidades por constituir sus OPF y participó más del 87% de sus miembros en las tres capacitaciones anuales que desarrollan. Se realizó la totalidad de visitas de acompañamiento a las comunidades.

El diseño metodológico y los materiales para su desarrollo no se finalizaron oportunamente, por lo que la formación se fue realizando bajo las orientaciones y dirección de UNICEF. Según los entrevistados, las viñetas de formación de OPF se desarrollaron de manera coordinada con las Direcciones Generales del MINEDUC por su relación con las OPF.

Los resultados tienen un alto nivel de logro, según las metas de los proyectos y acuerdos, especialmente en la formación y organización. No se ha alcanzado el mismo nivel en la movilización de la demanda hacia una educación con identidad cultural. Ya que se cuentan con la evidencia de que algunas OPF han realizado solicitudes y peticiones al MINEDUC y otras instancias e instituciones, pero han sido principalmente para el remozamiento y equipamiento del edificio escolar. Es decir, no se ha logrado todavía que las organizaciones constituidas realicen alguna demanda o solicitud al MINEDUC, para la exigibilidad de una educación con mayor pertinencia cultural o lingüística en la línea de la educación con identidad cultural.

En este marco uno de los productos esperados fue organización de las mujeres indígenas, que han estado muy activas dentro de los procesos de formación y organización de redes, así como en la realización de programas de radio para promover el derecho a la educación y las temáticas de formación. Estos grupos están en la disposición de mantener su organización en la búsqueda de oportunidades de desarrollo económico y social dentro de sus comunidades. Lo que se evidencia a través de las entrevistas grupales realizadas y los documentos revisados, que las organizaciones han realizado distintas solicitudes relacionadas a la dotación de animales de patio (ovejas, gallinas y pollos) para fortalecer su desarrollo.

Mientras que el indicador del resultado relativo al portador de obligaciones es lograr que las líneas estratégicas de educación sean ajustadas para favorecer el derecho de los Pueblos Indígenas de acceder a educación con identidad cultural y perspectiva de género en áreas de cobertura del Programa Maya Conjunto.

Las acciones con el Ministerio de Educación, se han venido desarrollando en coordinación con el despacho superior y las unidades centrales como lo son: la Dirección General de Planificación (DIPLAN) para la implementación del sistema de acompañamiento de la calidad; DIGEPSA y DIGEFOCE para la construcción del material educativo de formación con las OPF y grupos de mujeres.

Pero no han logrado ajustes a las líneas estratégicas del Ministerio de Educación o a las políticas de esta cartera, en beneficio del derecho de los Pueblos Indígenas al acceso a educación con identidad cultural y perspectiva de género.

Algo que ha facilitado los avances con relación a las metas por parte de las socias copartes, es la obligatoriedad de la conformación de las OPF, para la obtención de los programas de apoyo, así como el hecho de que los consejos o juntas de padres de familia han sido institucionalizados desde hace varias décadas en la mayoría de las comunidades.

Entre las principales lecciones que se pueden identificar están:

- Elaboración de materiales educativos pertinentes para el trabajo con OPF, y su manual con orientaciones para su utilización.
- Contar con equipos locales que pueden comunicarse con los miembros de las OPF y los grupos de mujeres en su propio idioma materno.
- Establecer mecanismos de coordinación a nivel de las direcciones departamentales de educación para mantener informados sobre las acciones realizadas.
- Contar con un sistema de planificación, acompañamiento y monitoreo de las acciones de las socias locales para la ejecución de las acciones de manera coordinada.

Las agrupaciones de mujeres indígenas en las comunidades han empezado a mostrar el empoderamiento sobre sus derechos y su participación activa en los asuntos de la comunidad y el ámbito público. Los grupos se sienten fortalecidos, consideran la movilización hacia la búsqueda del desarrollo como una opción posible y desean mantener el apoyo y el proceso.

Factores (des)favorables

Uno de los principales factores que han obstaculizado el avance en los resultados es el limitado rol que tradicionalmente tienen las OPF dentro de la escuela para la incidencia en la calidad educativa, así como para la exigibilidad del acceso a la educación con identidad cultural. Esta dificultad fue confirmada con lo que se pudo observar: los padres y madres de familia están más interesados en los programas de apoyo que en lo que está sucediendo en la escuela.

Por otro parte, en el efecto dos, se cuenta con poco seguimiento de parte de las Direcciones Generales encargadas del fortalecimiento de la Comunidad Educativa y del proceso de Acompañamiento a las OPF en la realización del proceso formativo y el modelo sugerido por UNICEF. Esta dificultad tiene que ver con la falta de personal para realizar las funciones, el tiempo de formación de este personal y especialmente la falta de decisión sobre el tipo de formación que se realizará con las OPF.

Aunque la participación de la comunidad educativa ha sido y sigue siendo una de las prioridades del Ministerio de Educación, no se han dado los avances necesarios para lograr un proceso sistemático a nivel nacional de fortalecimiento y capacitación de las OPF. Solamente se cuentan con pocas experiencias en tres direcciones departamentales en que se han puesto en marcha este tipo de actividades.

Aportaciones de ONU Mujeres

El Componente 2 de Educación con Identidad Cultural ha realizado un acercamiento importante con la oficina de ONU Mujeres para establecer los mejores procedimientos para la aplicación y desarrollo del Componente del eje transversal de equidad de género. Esta asesoría se ha aprovechado para modificar y adaptar la formación de las OPF y grupos de mujeres, la definición de temáticas, revisión de documentos y especialmente para incluir la experiencia de esta agencia del SNU dentro de la intervención.

Aunque como lo indica la persona entrevistada "no ha podido establecer una estrategia de trabajo de largo plazo", es decir ha sido un esfuerzo con características puntuales y coyunturales, según las necesidades de UNICEF. Es importante que se cuente con un plan para la aplicación y desarrollo de cada uno de los ejes transversales.

El convenio de asesoría de ONU Mujeres con UNICEF ha fortalecido el trabajo realizado con los grupos de mujeres y los contenidos de los mismos. Y en menor forma con el trabajo con OPF y comunidades educativas. Por ejemplo: en la búsqueda la sostenibilidad de los grupos de mujeres, ONU Mujeres ha podido realizar propuestas concretas que se han tomado en cuenta, como por ejemplo su participación en radios comunitarias, la organización de redes comunitarias, y otras.

Sostenibilidad

○ Premisas

Respecto al Componente 2, de Educación con Identidad Cultural, no existen suficientes indicios que sugieran la sostenibilidad de los efectos del Programa Maya Conjunto a lo interno del Ministerio de Educación. Los acuerdos creados con el apoyo del Programa Maya Conjunto (Unidad de Género y Sistema de Monitoreo de la Calidad) no están activos actualmente. Además, no se vinculan directamente con la estrategia principal del Programa que es la organización y fortalecimiento de las OPF a nivel comunitario para la incidencia en la pertinencia cultural de la educación.

Por otro lado, según indican todos los entrevistados, ni la DIGEFOCE, ni las unidades de las direcciones departamentales, responsables del apoyo y fortalecimiento de la comunidad educativa, tienen la capacidad humana y económica para darle seguimiento, además que no se han tenido procesos sostenidos para fortalecer las capacidades de los equipos locales. Las socias copartes han realizado su trabajo en comunicación y coordinación con el Ministerio de Educación, pero no se ha contado con el acompañamiento sistemático del mismo, por lo que las capacidades solamente se han quedado en las socias. Es previsible que las OPF se mantendrán vigentes y funcionando siempre que tengan la función de operativizar la compra de la refacción escolar y entregar el informe de cuentas del mismo.

El Ministerio de Educación manifiesta un interés por el seguimiento de las acciones realizadas por el Programa Maya Conjunto, pero no ha demostrado su disposición, liderazgo y capacidad técnica para la realización de éstos en otros departamentos en donde el Programa Maya Conjunto no está apoyando, así como tampoco en la realización de gestiones para su ampliación e institucionalización. Según las entrevistas realizadas a los funcionarios locales del Ministerio de Educación, no han contado con el apoyo suficiente de la planta central y sus autoridades para el fortalecimiento de las OPF e incrementar su incidencia dentro del sistema educativo nacional.

○ Capacidades de las socias coparte

Las socias copartes han logrado desarrollar las capacidades de apoyo y acompañamiento, aunque en la parte administrativa y de actualización frente al Ministerio de Educación todavía tienen muchas dificultades, lo que ha ocasionado que varias OPF todavía no cuenten en lo que va del presente ciclo escolar, con los fondos para los programas de apoyo para la escuela.

Las entrevistas realizadas a las autoridades de las socias copartes permiten visualizar que no tendrán la capacidad de continuar con el trabajo realizado una vez que el Programa Maya Conjunto termine, dado que no es parte de sus planes estratégicos y operativos, el fortalecimiento de las OPF, mientras la incidencia hacia el sistema educativo vía otras estrategias sí lo es. Por ejemplo: el CNEM mantiene un programa de incidencia en la DIGEBI respecto a la pertinencia del currículo, una de las socias copartes, Xchool Ixim, ha realizado propuestas de contextualización del currículo a nivel local, etc.

- **Inclusión de los ejes en acciones de sostenibilidad**

Dentro del material educativo y el programa de viñetas para la formación, se han implementado y desarrollado los ejes de manera transversal, además de contar con sesiones específicas para abordar la participación equitativa y el respeto y cuidado del medio ambiente en la comunidad. Por lo que si se mantiene el currículo establecido para esta formación, los ejes establecidos estarán presentes. Además de que no existe aún certeza de que la experiencia de formación se vaya poder replicar.

- **Riesgos internos y externo**

Es importante considerar que estas valoraciones se realizan a mitad de la fase II, lo cual significa que aún se cuenta con la segunda mitad de la fase II en la que se podrán tener avances y resultados en este sentido.

Es importante notar que en la línea del trabajo con la OPF, no se cuenta con condiciones ni evidencias que sugieran que la transferencia y seguimiento se podrá realizar por parte del Ministerio de Educación, ya que el personal de la DIGEFOCE es insuficiente para atender a todas las OPF y generar procesos de incidencia y abogacía hacia la exigibilidad de la educación con identidad cultural.

La organización y fortalecimiento del liderazgo de las mujeres en las comunidades no ha estado ligado a ninguna estrategia del MINEDUC y tampoco se ha podido vincular al fortalecimiento de las OPF. Mientras que el trabajo con las OPF se hace más complicado por la movilidad que se da en la junta encargada, ya que muchas personas solo aceptan realizar su trabajo durante solamente un año, para continuar con sus actividades laborales y ocupacionales de manera “más libre”, lo que pone en riesgo la continuidad del enfoque el Programa Maya Conjunto ha querido darle.

Eficiencia

Complementariedad con las acciones de los otros componentes

Es importante mencionar que el Programa Maya Conjunto ha tenido dificultades para lograr una articulación entre sus componentes, ya que existen pocos espacios de contacto y encuentro entre los 3 componentes a nivel temático, nivel territorial y nivel de intervención (político y sectorial). Mientras que los otros componentes buscan establecer procesos políticos y de incidencia a nivel central y regional, el Componente 2 Educación con Identidad Cultural se ha enfocado en el nivel local, en el cual, las posibilidades de incidencia se convierten en un reto más complejo.

La gestión financiera del Programa Maya Conjunto mediante la firma de convenios con actores locales, para que estas socias copartes se encarguen de realizar las acciones operativas garantiza el logro de las metas, aunque habría que mencionar que las socias plantean que se requiere de mayor flexibilidad, contextualización y adecuación de cada una de las intervenciones según el área geográfica y las condiciones políticas y de organización de las comunidades.

Apropiación por parte de los grupos meta de los temas del Componente

Las madres de familia organizadas, han logrado fortalecer sus habilidades y destrezas para la comunicación y organización y se encuentran en procesos de impulsar iniciativas de desarrollo local. Las socias copartes, han establecido sus mecanismos de comunicación, acompañamiento y formación de las OPF, contando con el apoyo de las direcciones departamentales de educación.

Los temas de derechos de Pueblos Indígenas, el derecho a la educación con identidad cultural, la incidencia en la transformación del Estado y el desarrollo desde una perspectiva del buen vivir en armonía con la naturaleza y la complementariedad entre hombres y mujeres, siguen estando pendiente de desarrollar. Ya que los procesos formativos han sido muy incipientes y muy pocos, ya que al año se programan tres capacitaciones de dos a tres horas. Seguidas de procesos prácticos de aprendizaje para la liquidación de los fondos de los programas de apoyo.

Mientras que en el Ministerio de Educación, de igual forma, durante el período de gobierno que abarca la evaluación, la educación para Pueblos Indígenas y la EBI, no fueron prioridad para las políticas y programas; y según algunas entrevistas, el fortalecimiento de las OPF tampoco.

Ritmos de implementación

Los recursos humanos y financieros asignados para implementar las acciones han sido suficientes para lo planificado, aunque el reto de lograr una incidencia por parte de las organizaciones locales a nivel nacional requiere de esfuerzos económicos mucho mayores por parte del Estado, por lo que la replicabilidad de la experiencia se ve como en riesgo, porque no hay indicios de que el Ministerio de Educación pueda disponer de los recursos necesario para continuar con el proceso iniciado por el Programa Maya Conjunto.

Las acciones promovidas dentro del Ministerio de Educación, igualmente han contado con los recursos económicos y humanos necesarios, pero no han logrado mantenerse en el tiempo, con los fondos del Estado, lo cual se convierte también en un riesgo para la sostenibilidad

Hallazgos correspondientes al Componente 3: Participación Política, a cargo de PNUD

Pertinencia

El Programa Maya Conjunto ha incorporado algunos cambios y novedades en su segunda fase de ejecución. Esos cambios han sido, en parte, motivados por las conclusiones y recomendaciones del anterior ejercicio de evaluación, pero también responden a la propia experiencia acumulada y a demandas históricas de los movimientos indígenas. El más significativo ha sido el intento de

focalización geográfica. La evaluación anterior constató una excesiva dispersión de las acciones puestas en marcha, lo que ha hecho que se estableciera un procedimiento para concentrar las actuaciones del Componente. El equipo de evaluación considera que esa decisión ha sido muy adecuada y que, incluso, podría haber sido más intensiva, al menos en lo que hace referencia a las actividades formativas y a la elaboración de agendas políticas locales. En cualquier caso, hay que plantear la pertinencia de la decisión adoptada.

También ha habido una mayor atención a la incorporación de los ejes transversales de género y medio ambiente en la segunda fase de ejecución del Programa Maya Conjunto. La evaluación considera que la forma de abordar esta cuestión ha sido, en términos generales, pertinente, pero abordará con algo más detalle su valoración en el epígrafe correspondiente.

Respuesta a necesidades y prioridades de los grupos meta: resultados esperados, ejes transversales y estrategias de implementación

Tradicionalmente se ha venido señalando como una grave deficiencia que afecta a la mayoría de las organizaciones indígenas su tendencia a la dispersión y su dificultad para definir propuestas comunes que tengan una influencia significativa en la vida política nacional. La organización Convergencia Nacional Maya Waqib'Kej, con el apoyo del Programa Maya Conjunto, ha llevado a cabo un muy importante proceso de definición de una agenda política amplia que incluye diversas demandas de Pueblos Indígenas de Guatemala, que ha culminado en la preparación, aprobación y publicación del documento "Demandas y propuestas políticas de los Pueblos Indígenas de Iximulew". Un problema detectado durante la fase anterior del Programa Maya Conjunto fue la de la dificultad de combinar la inevitable (y deseable) diversidad de los contenidos formativos para adaptarlos a las diferentes realidades de los Pueblos Indígenas, con la necesidad de establecer una cierta homogeneidad en los contenidos y los propósitos de una acción formativa que tiene unos objetivos comunes.

En la fase actual se ha consensuado un programa formativo que, aunque es adaptado a las diferentes realidades locales, presenta una malla curricular común, con diez módulos y dos ejes transversales. La mayor parte de las opiniones recabadas por el equipo de evaluación coinciden en indicar la pertinencia de la propuesta formativa aunque, en alguna ocasión puntual se han recopilado algunas valoraciones que indican una cierta crítica con respecto a la excesiva carga de contenidos y sobre las metodologías utilizadas para transmitir los conocimientos. Evidentemente, el equipo de evaluación no puede pronunciarse sobre esta cuestión, pero sí debe manifestar que el programa formativo se ha elaborado de una manera claramente participativa entre todas las entidades implementadoras, que se imparte de una manera coordinada en la mayoría de los territorios (en el momento de las visitas de campo se encontraban impartiendo el módulo 7) y que existe una deseable coherencia en los contenidos impartidos y en las metodologías utilizadas. Asumiendo la importancia de la experiencia puesta en marcha, parece muy conveniente considerar la oportunidad de efectuar un ejercicio de evaluación específico sobre esta experiencia formativa, ya que las lecciones aprendidas pueden ser de gran interés. Asimismo, esa evaluación podría proporcionar insumos claves para resolver el principal desafío que la experiencia formativa parece tener; nos referimos a la potencial replicabilidad del modelo establecido, a la transferencia de las capacidades adquiridas y a la sostenibilidad de la iniciativa.

Un tema adicional que merece ser resaltado es la función desempeñada por las Universidades de San Carlos de Guatemala y la Universidad Intercultural Indígena de Michoacán. Evidentemente, puede pensarse que la inclusión de instituciones universitarias dota a la iniciativa formativa de un grado mayor de coherencia y legitimidad, pero también genera dudas sobre la adecuación de las exigencias derivadas de la participación de entidades universitarias con el perfil de buena parte de los participantes en el programa. Los compromisos asumidos por las dos universidades quedaron claramente descritos en la Carta Específica de Entendimiento que ambas instituciones firmaron con el PNUD el 29 de abril de 2015. Esos compromisos se orientan, fundamentalmente, hacia la prestación de asesoría y apoyo técnico y a la acreditación de los/as egresados/as.

Sobre el análisis del resultado conjunto 2.3 y del producto 2.3.1 la evaluación constata que resulta difícil establecer la distinción entre los dos niveles de la planificación. De hecho, el resultado hace referencia al fortalecimiento del “rol rector del Estado en su institucionalidad en la implementación coordinada y coherente de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) e instancia asociadas”, mientras que el producto se centra en el fortalecimiento de “la estructura de coordinación institucional del gobierno en la implementación multisectorial del Plan de la PNDRI...”, lo cual tiende a confundirse.

Más allá de esta matización metodológica, existen algunas cuestiones más importantes que hay que poner de manifiesto dentro de este Componente. La primera de ellas es la relativa a la selección de la PNDRI como el ámbito natural para contribuir al efecto 2 del Programa Maya Conjunto (“instituciones del Estado priorizadas....han mejorado sus capacidades para el cumplimiento de sus obligaciones respecto a los derechos de los Pueblos Indígenas en....participación política, con equidad de género y armonía con la naturaleza”. En principio existen otras instituciones que, aparentemente, tienen una relación más directa con la participación política, como pueden ser el Tribunal Supremo Electoral (TSE) o, más específicamente, la Dirección General del Registro de Ciudadanos que es la instancia técnica permanente del TSE encargada de todo lo relacionado con el padrón electoral. En la fase anterior del Programa Maya Conjunto se trabajó de manera estrecha con el Registro Nacional de Personas (RENAP).

La apuesta efectuada en esta ocasión para apoyar la PNDRI y la Secretaría encargada de su puesta en marcha presenta algunas grandes ventajas, entre las cuales podemos citar las siguientes:

- Se trata de una política que deriva directamente del Acuerdo de Paz Firme y Duradera firmado por el Gobierno y la guerrilla en 1996.
- La población indígena se encuentra mayoritariamente radicada en zonas rurales, por lo que la implementación de la PNDRI es muy sensible para el futuro de las comunidades indígenas.
- La Política Nacional de Desarrollo Rural Integral está concebida como una política integral, que excede con mucho al mero incremento de las producciones agrarias.
- La creación del Gabinete de Desarrollo Rural Integral (GDRI) establece la instancia clave donde participan los ministerios de Agricultura, Ganadería y Alimentación; Ambiente y Recursos Naturales; Salud Pública y Asistencia Social; Economía; Finanzas; Desarrollo Social y las Secretarías de Salud Alimentaria, de Planificación y Programación, de Coordinación Ejecutiva y de Asuntos Agrarios. El Presidente de la República preside el propio GDRI.
- La implementación de la PNDRI se basa en amplios procesos de participación y exige del compromiso de una gran parte de las instituciones del Estado.

Teniendo en cuenta las áreas geográficas donde se han definido estos planes locales de implementación de la PNDRI, hay que reconocer que la mayoría de los contenidos establecidos son sumamente pertinentes y se encuentran alineados con los ODS que constituyen la orientación de trabajo esencial de todas las instituciones de cooperación internacional para el desarrollo durante los próximos años.

Eficacia

○ Resultados (in)esperados generados

Los indicadores incluidos en el último reporte de avance muestran que el número de participantes en el proceso formativo ha sido y está siendo muy superior al inicialmente previsto. De hecho, las metas alcanzadas suponen porcentajes de avance del 174% en lo que hace referencia a los líderes, lideresas de organizaciones y autoridades propias indígenas de 41 municipios participantes en los cursos de formación y del 250% y del 192% respectivamente en lo relativo al porcentaje de mujeres indígenas y de jóvenes (personas menores de 30 años) que participan en el Programa de Formación Política Oxlajuj Q'anil. Muy vinculado con la experiencia formativa comentada se encuentra el segundo de los productos incluido en este resultado, en el que se hace referencia a la elaboración de agendas y planes de incidencia de carácter local. La evaluación ha podido constatar que, de nuevo, se ha registrado un avance significativo en el logro de los indicadores incluidos en este producto. De hecho, los 40 planes, acuerdos y decisiones municipales introducidas desde organizaciones y autoridades indígenas que se indicaba en el indicador 1.3 del efecto 1 se ha alcanzado de manera satisfactoria, mientras que en los resultados de productos se observan, en general, avances satisfactorios y una tendencia generalizada a que el cumplimiento de las todas metas programadas se logre durante el año 2016.

De manera complementaria y en paralelo a la elaboración de las agendas y planes de incidencia locales se ha avanzado de manera muy importante en el producto tercero del resultado 1.3, donde se propone la elaboración de una agenda y un plan de incidencia de carácter nacional.

La organización Convergencia Nacional Maya Waqib'Kej, con el apoyo del Programa Maya Conjunto, ha llevado a cabo un muy importante proceso de definición de una agenda política amplia que incluye diversas demandas de Pueblos Indígenas de Guatemala, que ha culminado en la preparación, aprobación y publicación del documento "Demandas y propuestas políticas de los Pueblos Indígenas de Iximulew". En el proceso de elaboración de este documento se han realizado cinco encuentros regionales, dos encuentros nacionales y dos socializaciones y han participado 165 organizaciones indígenas. En los encuentros de socialización y revisión de la propuesta han estado presentes también otras 14 organizaciones no gubernamentales e instancia del Estado.

Es importante poner de manifiesto que esta evaluación considera un logro sumamente importante la elaboración de este documento que viene a articular las propuestas indígenas para el futuro de Guatemala. Es cierto que en los anexos del propio documento se hace referencia a otros 37 antecedentes entre 1970 y 2014 que han ido avanzando diferentes demandas, agendas, propuestas de ley y definiciones de derechos de los Pueblos Indígenas, pero pocas de todas ellas parecen tener el grado de sistematización, la coherencia y la ambición de las "Demandas y propuestas políticas de los Pueblos Indígenas de Iximulew".

Evidentemente, el documento elaborado constituye una propuesta inevitablemente incompleta (“tenemos claridad que con estos planteamientos no se van a resolver todos los problemas” se indica expresamente en la presentación del documento), ya que dada la diversidad de intereses y posiciones de las organizaciones indígenas resultaría prácticamente imposible avanzar mucho más. En cualquier caso, proporciona un listado de demandas muy completo, con sugerencias concretas de reformas del Estado y cambios para avanzar hacia un Estado plurinacional.

Estas demandas se ordenan en los siguientes ámbitos:

- A. DEFENSA DE LA VIDA: derecho al territorio y derechos de la Madre Tierra.
- B. POLÍTICA: autonomía, libre determinación y fundación del Estado Plurinacional.
- C. JURÍDICO: desarrollo del sistema jurídico de los Pueblos Indígenas y construcción del Pluralismo Jurídico.
- D. SOCIAL: ejercicio pleno de todos nuestros derechos.
- E. ECONOMÍA: desmercantilización y economía para la vida.
- F. CULTURA: fortalecimiento de nuestras cosmovisiones e identidades de los Pueblos Indígenas.
- G. COSMIVISIÓN Y ESPIRITUALIDAD: para la reconstitución del ser originario.

El desafío actual consiste en asegurar la centralidad de la agenda contenida en el documento de demandas y propuestas, promoviendo su inserción en los mecanismos de discusión y toma de decisiones a nivel nacional. Ya está elaborado el Plan de incidencia y Comunicación de Waqib' ke j para llevar adelante esas tareas y se han mantenido algunos contactos y reuniones con actores claves, pero es preciso apoyar de una manera decidida este proceso. Se ha creado una Comisión Política de Seguimiento (Integrada por 13 liderazgos, en su mayor parte jóvenes y mujeres que, por su perfil, prácticamente provocan el relevo generacional), responsable de la implementación del Plan de Incidencia.

Resulta una experiencia sumamente interesante la definición de los planes locales de implementación de la PNDRI. Se han definido 21 planes en otras tantas mancomunidades y territorios priorizados, donde se definieron estrategias de desarrollo de forma participativa y se establecieron prioridades de actuación. Esos planes están a la espera de financiación para llevar adelante las iniciativas seleccionadas y constituyen una excelente oportunidad para ordenar la inversión pública (y la de la cooperación internacional) en esas zonas.

Es importante señalar, por último, que la confluencia entre los dos efectos del Programa Maya Conjunto (uno focalizado en garantes de obligaciones y otro en titulares de derechos) se está produciendo en los Núcleos de Gestión Territorial (NGT). Estos núcleos constituyen una instancia clave para la implementación de la PNDRI y de los planes que se han elaborado. En ellos convergen autoridades de diversos niveles y organizaciones sociales y ponen en marcha iniciativas para la implementación de las agendas definidas. Los representantes del MAGA y del MIDES aparecen como los líderes territoriales por parte del Gobierno Central. Además participan los alcaldes y un número de representantes de la sociedad civil igual a la suma de todos los actores públicos. La evaluación considera que los NGT son un elemento clave que permite dotar de coherencia interna al propio Componente 3, sin el que la articulación de los dos efectos incluidos en el PRODOC carecería de sentido.

La integralidad del Componente parece encontrar en este ámbito concreto de los NGT uno de sus puntos clave, ya que existe un evidente riesgo de dispersión de las diferentes iniciativas puestas en marcha. De alguna manera son los consejos comunitarios de desarrollo (COCODE), los consejos municipales de desarrollo (COMUDE) y los Núcleos de Gestión Territorial (NGT) donde puede realizarse una confluencia natural entre las acciones llevadas en los resultados 1.3 y 2.3. La evaluación considera que quizás sería necesario seleccionar algunas experiencias concretas dentro de todas las zonas de intervención para, manejándolas como experiencias piloto, apoyar de manera decidida la puesta en marcha de estas instancias de confluencia entre titulares de derechos y portadores de obligaciones.

- **Factores (des)favorables**

Algunos factores que han generado incertidumbres para el avance del programa Maya han sido los siguientes:

La especial coyuntura política por la que ha atravesado y está atravesando Guatemala en los momentos en los que se ha realizado este ejercicio de evaluación. La crisis política, las acusaciones de corrupción, la detención del Presidente y la Vicepresidenta, la convocatoria de nuevas elecciones, la asunción del nuevo Presidente y las incertidumbres generadas con respecto a las prioridades del nuevo gabinete, etc., han tenido unos efectos importantes para el Programa Maya Conjunto fase II. Esos efectos han sido positivos y negativos. Por una parte, han contribuido a incrementar la pertinencia de algunas iniciativas puestas en marcha (caso evidente de las "Demandas y propuestas políticas de los Pueblos Indígenas de Iximulew"), dando valor a los procesos de diálogo impulsados desde la intervención, pero también han generado incertidumbres sobre la sostenibilidad de la PNDRI y de las instancias encargadas de su coordinación y gestión. Hasta ahora se desconoce si el gobierno actual (2016-2020) tiene un plan que responda a las prioridades de los Pueblos Indígenas.

En el momento en que se ha realizado el ejercicio de evaluación es prácticamente imposible efectuar una valoración sobre los pros y los contras de la nueva situación creada, pero resulta clave que el Programa Maya Conjunto mantenga una clara sensibilidad frente a los cambios en la situación política para adaptarse con la máxima rapidez posible a los nuevos escenarios que puedan crearse.

Otro factor que ha tenido indudables consecuencias para la buena marcha del Programa Maya Conjunto ha sido la reducción de los fondos disponibles, provocado fundamentalmente por fluctuaciones en el valor de las monedas. Esta reducción efectiva de los recursos de los que dispone el Programa Maya Conjunto puede tener unos efectos negativos en la implementación de la última fase de ejecución, impidiendo que algunas actividades clave puedan ser llevadas a cabo tal como se había previsto.

Aportaciones de ONU Mujeres Las aportaciones de ONU Mujeres han sido bien valoradas por la gran mayoría de las personas entrevistadas, indicando que han permitido que este eje se dota de contenidos concretos y operativos.

Ya hemos indicado en otros capítulos de este informe que ONU Mujeres ha contribuido a incorporar de una manera operativa el eje de género y que su participación en el diseño y la posterior asistencia

técnica prestada durante la fase de ejecución han resultado importantes para reforzar esta cuestión en el Programa Maya Conjunto.

La contribución del Programa Maya Conjunto en la generación de diálogos entre titulares de derechos e instituciones portadoras de obligaciones resulta evidente y no es preciso insistir mucho en ella. Buena parte de los procesos llevados a cabo dentro del Programa Maya Conjunto o impulsados con su colaboración, como la elaboración de las agendas locales y nacional o la preparación de los planes territoriales de la PNDRI constituyen, entre otras cosas, espacios de diálogo entre titulares de derechos y portadores de obligaciones.

- **Modelo de gestión:**

Los mecanismos de comunicación y gestión del conocimiento que se han implementado en el Componente 3 Participación Política, han permitido que exista una comunicación fluida entre todas las organizaciones socias (algo complejo, teniendo en cuenta su variabilidad y su número), han ayudado a la generación de instrumentos comunes y han permitido establecer un modelo de actuación que ha dotado de coherencia a la intervención. Las reuniones periódicas constituyen un espacio fundamental para compartir experiencias y definir estrategias de actuación. Son un medio necesario (quizás insuficiente) para promover unos adecuados mecanismos de comunicación en un componente que podría tener un riesgo de dispersión muy elevado.

El equipo de la evaluación considera que la experiencia acumulada en algunas líneas de trabajo (programa formativo especialmente) justificaría la realización de un ejercicio de análisis y valoración específico que permitiera extraer lecciones y enseñanzas para el futuro.

Sostenibilidad

- **Premisas**

El equipo de la evaluación considera que los planes de desarrollo y agendas políticas, sean locales o nacionales, listos para ser implementados, tiene un enorme potencial para garantizar la sostenibilidad de la acción del Programa Maya Conjunto. La evaluación ha valorado de forma muy positiva los procesos y los productos alcanzados en la elaboración de las agendas políticas locales. Reconoce que muchas de esas agendas cuentan ya con planes de incidencia, pero los recursos disponibles para su implementación resultan claramente insuficientes, lo que puede provocar que muchos de ellos no se lleven a la práctica, generando una inevitable frustración.

También es considerada como una iniciativa interesante el compromiso asumido por las Universidades de San Carlos de Guatemala e Intercultural Indígena de Michoacán, dado que ofrece la oportunidad de favorecer la replicabilidad de los procesos de capacitación. Hay que reconocer que el compromiso asumido por ambas universidades, tal como aparece explícitamente descrito en la carta de compromiso suscrita, se concreta en tareas de acompañamiento y respaldo para la acreditación académica al proceso formativo, pero la evaluación considera que sería posible ampliar esa colaboración y posibilitar la transferencia de la experiencia para que pudiera ser replicada en el futuro.

Reconociendo la importancia del programa formativo puesto en marcha, la evaluación considera que los principales retos en el momento actual se refieren a la posibilidad de transferencia de los conocimientos y capacidades acumuladas y al seguimiento que puede darse a los alumnos/as egresados para que realmente se conviertan en agentes de cambio en sus comunidades de origen. Las incertidumbres que rodean al proceso de implementación de la PNDRI dificultan la valoración de la sostenibilidad. De todas formas, la evaluación considera que son los planes territorializados que se han ido elaborando los que muestran mayores posibilidades de sostenibilidad en estos momentos, sin que esa afirmación signifique que se abandone dado a las instancias de articulación política y técnica.

- **Capacidades de las socias coparte**

La evaluación ha podido constatar que el PNUD, tal y como está previsto en el marco de resultados del Componente, ha estado organizando procesos de capacitación técnica y política para líderes, lideresas de organizaciones y autoridades propias indígenas de 41 municipios (Pueblo Maya= 30 municipios; Pueblo Xinka =10 municipios y Pueblo Garífuna = 1 municipio), sobre cómo implementar "*estrategias de incidencia política, para el ejercicio de derechos de ciudadanía y la participación política de los Pueblos Indígenas, principalmente mujeres y jóvenes indígenas*".

Los líderes y lideresas egresados de los procesos de formación acumularon capacidades y conocimientos gracias a los que se podrían convertir en agentes de cambios en sus comunidades de origen.

- **Riesgos internos y externo**

La evaluación ha podido constatar que la falta de recursos de las socias copartes será uno de los principales riesgos para la sostenibilidad de los resultados logrados, dado que no tendrán la capacidad financiera para implementarlos ni a nivel local, ni a nivel regional.

Por otra parte, como fue mencionado anteriormente, la evaluación ha constatado que no existe un plan de gestión de los riesgos a los que el Programa Maya Conjunto, está expuesto, sea en su fase de implementación o una vez la intervención finalizada.

Como ya se ha venido señalando la coyuntura política actual de Guatemala configura un escenario donde los riesgos y las oportunidades se encuentran inextricablemente relacionados y ante los que resulta muy difícil pronunciarse. Sea como sea, resulta importante mantener sistemas de comunicación e información ágiles para adaptar el Programa Maya Conjunto a los cambios que puedan producirse, con el propósito de incrementar sus posibilidades de sostenibilidad.

Eficiencia

En relación a la eficiencia, puede indicarse que el Componente 3 Participación Política del Programa Maya Conjunto fase II está efectuando hasta la fecha una utilización eficiente de los medios e insumos disponibles y que está alcanzado las metas propuestas en plazo y con un consumo de recursos adecuado.

Ritmos de implementación:

La ejecución del Componente 3 Participación Política, se está llevando a cabo respetando los calendarios establecidos. No se reportan retrasos significativos y la evaluación ha constatado que las actividades (especialmente las de formación) se llevan a cabo de una forma coordinada en los distintos territorios, lo que debe resaltarse, teniendo en cuenta la diversidad de áreas de intervención y de actores intervinientes. Puede afirmarse, por tanto, que los ritmos de implementación resultan, en términos generales, satisfactorios.

Apropiación por parte de los grupos meta de los temas del Componente:

Se ha realizado un serio esfuerzo por promover la participación de los titulares de derechos en la definición e implementación de las principales iniciativas impulsadas desde este Componente. La participación constituye una seña de identidad del Componente 3 de Participación Política y un requisito básico para generar apropiación. La participación en la definición del documento "Demandas y propuestas políticas de los Pueblos Indígenas de Iximulew" ha sido importantísima y todas las organizaciones involucradas así lo han confirmado a esta evaluación. En el mismo sentido, esa participación ha sido un elemento clave en la definición de las diferentes agendas locales y en la definición y ejecución del programa formativo.

Existen más dificultades para pronunciarse en el caso del trabajo realizado con las entidades portadoras de obligaciones y no porque no se hayan efectuados serios esfuerzos en ese sentido, sino porque cambios políticos sobrevenidos han provocado que la situación, como ya se ha puesto reiteradamente de manifiesto, presente en la actualidad muchas incertidumbres.

Sea como sea, debe asumirse que el grado de apropiación tanto de titulares de derechos como de entidades portadoras de obligaciones es, en el momento de realización de este ejercicio de evaluación, claramente positivo y constituye un elemento clave para el éxito de la iniciativa.

Complementariedad con las acciones de los otros componentes:

A pesar de que se han avanzado algunas iniciativas que tienden a reforzar la complementariedad entre los componentes del Programa Maya Conjunto, la evaluación considera que los niveles de complementariedad alcanzados son insuficientes. Cada agencia ha tendido a responsabilizarse de la ejecución del Componente correspondiente y los lazos para armonizar y coordinar las diferentes iniciativas no han sido suficientemente sólidos. Dentro del Componente 3 Participación Política se ha alcanzado una adecuada complementariedad entre los dos efectos incluidos, pero habría sido deseable un mayor nivel de complementariedad con los otros dos componentes que forman parte del Programa.

Por último, la evaluación debe señalar que los recursos humanos y financieros asignados al Componente han sido utilizados de una manera eficiente y que las principales metas de productos y resultados se están alcanzando de una manera claramente positiva.

Hallazgos sobre los ejes transversales

Eje 1: Derechos de las mujeres indígenas e igualdad de género

Componente 1 Justicia

En lo referente al eje transversal derechos de las mujeres indígenas e igualdad de género, como se adelantó se considera que en términos generales en la ejecución del Componente se ha hecho un esfuerzo por contemplar el mismo y que lo expresado se manifiesta al analizar la selección de las copartes socias, la selección de los litigios estratégicos, la selección de los destinatarios del proceso formativo, los porcentajes de participación en el mismo, los contenidos de las capacitaciones, la participación progresiva a nivel cualitativo de las mujeres en diversas instancias o espacios de consulta y toma de decisiones promovidos por la intervención, el contenido las consultorías desarrolladas y productos vinculados, entre otras actuaciones implementadas.

No obstante lo expresado, han podido identificarse aspectos que podrían ser objeto de mejora en lo que resta de ejecución: por una parte y en lo relacionado a los titulares de derechos, profundizar lo vinculado al diseño e implementación de acciones específicas que contribuyan a romper las barreras de acceso a la justicia que poseen las mujeres indígenas en el contexto de cada uno de los proyectos vinculados a los litigios estratégicos, aspecto que pareciera aun no estar lo suficientemente desarrollado respecto a lo previsto en la formulación de la intervención; por otra parte y respecto a los portadores de obligaciones, ampliar o profundizar lo referido a este eje transversal, tanto lo atinente a los derechos de las mujeres indígenas como lo referente a la igualdad de género en el contexto cultural específico de las comunidades indígenas del país; esto último encuentra respaldo en lo manifestado por las distintas instituciones portadoras de obligaciones contactadas, las que han coincidido en señalar que se han abordado en las instancias formativas contenidos básicos en la materia que requerirían ser profundizados, tanto por las debilidades de los funcionarios como por el necesario enfoque de proceso que el cambio actitudinal supone.

Entre los factores que han facilitado el avance en los ejes temáticos, está la apropiación del discurso respecto a los derechos de las mujeres y los derechos ambientales, que muchas organizaciones indígenas y campesinas han estado trabajando en las últimas décadas, principalmente en el occidente y norte del país.

Componente 2: Educación con Identidad Cultural

El Componente de Educación con Identidad Cultural está avanzando en el fortalecimiento de las OPF en las comunidades seleccionadas de los cuatro departamentos priorizados. Especialmente en la constitución de un sistema de capacitación de las juntas directivas de las OPF y el establecimiento de grupos de mujeres para el fortalecimiento del trabajo de las comunidades educativa a nivel local.

Se realizaron asambleas comunitarias para la elección de los padres y madres participantes en las OPF y en las capacitaciones para mujeres, se iniciaron actividades de intercambio entre comunidades para la constitución de redes municipales y diálogos con organizaciones de nivel municipal y departamental.

En el Ministerio de Educación se estableció el Sistema de Acompañamiento para el Monitoreo de la calidad educativa y los índices educativos a nivel regional, departamental y municipal. Esta estrategia se realizó a través del sistema de apadrinamientos, el cual consistió en asignar un funcionario de nivel central encargado de monitorear a los directores departamentales y en cascada de la misma forma de las direcciones departamental hacia los municipios y distritos. Así como el fortalecimiento de la Unidad de Equidad de Género con Pertinencia Cultural y Derechos de la Niñez, la cual nunca logró un funcionamiento relevante y quedó desarticulada al final del período de evaluación.

A lo largo del trabajo de campo se han podido identificar una serie de riesgos que deben atenderse para lograr la consecución de los resultados, productos y efectos esperados. Principalmente en dos líneas de intervención:

Por un lado, la incidencia de los titulares de derechos respecto a una educación con identidad cultural desde el nivel local hacia lo nacional, requiere de más que empoderamiento de sus derechos y capacidades para el cumplimiento de sus funciones como OPF, ya que la política pública en materia de educación de Pueblos Indígenas requiere de acciones en distintos niveles, tanto de carácter técnico de aula, formación docente, materiales educativos, perfeccionamiento del modelo de EBI, así como del involucramiento de la comunidad educativa en distintos niveles (local, regional y nacional).

En este mismo marco, las organizaciones de mujeres que se han conformado, no han encontrado una vinculación directa con las OPF, y por sus propios intereses y necesidades, estas organizaciones están en procesos de conformar asociaciones de desarrollo y están demandando programas y proyectos productivos para fortalecer sus ingresos. Desvinculados de los propósitos del Programa Maya Conjunto en materia de educación con identidad cultural.

La estrategia de implementación del Sistema de Monitoreo de la Calidad a través del apadrinamiento, buscó la mejora de los índices, sin una atención particular a la calidad de la educación en las regiones indígenas y la pertinencia cultural y lingüística de los procesos educativos. Se trata de una estrategia discutible en tanto que supone que las direcciones departamentales requieren para su efectiva función, de la asesoría de las direcciones generales, con lo cual no solo se afecta la función primordial de cada una de estas direcciones, si no que se somete a la direcciones departamentales a un acompañamiento que tiene menor conocimiento y dominio de la realidad local y departamental, contraviniendo la propia organización del Ministerio de Educación y la razón de ser y mandato de las direcciones departamentales. No obstante, se entiende que esta estrategia se desarrolló con la aprobación del Despacho Superior del Ministerio de Educación.

Por otro lado, las formaciones y las temáticas establecidas en las viñetas de formación de las OPF logran trabajar estas temáticas de forma transversal, promoviendo la equidad de género en la participación y el respeto de la naturaleza desde una concepción amplia, considerando elementos de la cosmovisión maya.

En cuanto al eje transversal relacionado a la equidad de género, se han tenido avances significativos en la constitución de los grupos de mujeres en las comunidades y redes municipales, aunque sus

niveles de apropiación sobre los derechos de los Pueblos Indígenas y una educación con identidad cultural todavía son incipientes. Y las acciones de estos grupos todavía son de tipo promocional, en las escuelas y espacios comunitarios, no se visualiza una ruta clara para la incidencia dentro del sistema educativo.

También se ha visibilizado mayor participación de mujeres dentro de las OPF, no solo en los cargos bajos sino en los cargos principales y de dirección de las mismas. La participación de las mujeres en los procesos de formación se ha mantenido y sostenido a lo largo del Programa Maya Conjunto, lo cual indica un interés en la temática y utilidad en los aprendizajes y vivencias.

Su accionar a nivel de los programas de radios y visitas a las escuelas para el compartir sus saberes y conocimientos, ha permitido que las mujeres eleven su autoestima y convencimiento respecto a la importancia que tiene su participación dentro de los asuntos comunitarios y escolares.

Pero sigue quedando como actividades puntuales dentro de los espacios educativos, sin un involucramiento dentro del desarrollo académico y metodológico de los niños y niñas y con poca vinculación por parte de las y los docentes que en todo caso, serían actores clave para respaldar esta acción.

Componente 3: Participación Política

La evaluación ha podido comprobar que la participación de mujeres en las actividades llevadas a cabo en este Componente ha sido adecuada. De hecho, dentro del efecto 1, la participación de mujeres ha sido del 53,5%, mientras que en el efecto 2 se ha reducido al 32,8%. Asumiendo que el segundo incide especialmente en titulares de obligaciones, donde la capacidad de selección del Programa Maya Conjunto es claramente menor, puede asumirse que se ha promovido un acceso equitativo a las principales acciones impulsadas. Evidentemente, esa comprobación inicial, resulta necesario pero no es suficiente para pronunciarse de manera inequívoca sobre la incorporación del eje a la estrategia de intervención desarrollada.

También puede indicarse que en los contenidos formativos aparece reiteradamente tratada (entre otras cosas porque se trata de una temática sobre la que un buen número de organizaciones indígenas tienen unas posiciones muy comprometidas) la temática del género y de la generación de procesos de igualdad (en el acceso a los beneficios y en la participación en mecanismos de toma de decisiones) entre hombres y mujeres. Por su parte, la evaluación en las entrevistas mantenidas con titulares de derechos ha comprobado cómo esta cuestión se ponía de manifiesto reiteradamente en las opiniones recopiladas.

Por último, hay que destacar la definición de una lista de preguntas orientadoras que se ha proporcionado a todas las organizaciones socias para que realicen ejercicios de autoevaluación en los cuales se reflexiona y analizan su contenido para determinar si estaban incorporando de manera adecuada este eje en sus actividades cotidianas. La evaluación considera que se trata de una buena práctica que permite operativizar un tema que tiende a quedar reducido a declaraciones de carácter retórico.

Eje 2: Medio ambiente en armonía con la naturaleza

Componente 1 Justicia

En lo referente al eje transversal medioambiente en armonía con la naturaleza y también como se adelantó, se considera que en términos generales la ejecución del Componente ha contemplado el mismo y que lo indicado se manifiesta al analizar los contenidos de las capacitaciones, la selección de los litigios estratégicos y de las iniciativas impulsadas en el marco de los mismos, el contenido de determinadas consultorías desarrolladas en el marco del trabajo con portadores de obligaciones, entre otras actuaciones.

No obstante lo expresado, también aquí se ha podido identificar un aspecto que podría ser objeto de mejora en lo que resta del período de ejecución: respecto a los portadores de obligaciones ampliar o profundizar lo vinculado a este eje transversal, específicamente lo referente al contenido y alcance del medio ambiente en armonía con la naturaleza en la cosmovisión maya, atento a su influencia general en el goce de derechos; lo indicado encuentra respaldo en lo manifestado por las distintas instituciones portadoras de obligaciones contactadas, las que han coincidido en señalar que se han abordado en las instancias formativas contenidos básicos sobre el tema que requerirían ser profundizados atento a las debilidades de los funcionarios al respecto.

Componente 2: Educación con Identidad Cultural

Respecto al eje transversal de medio ambiente en armonía con la naturaleza, se han visualizado menos avances, dado que no existen evidencias de acciones para abordar la temática dentro de los procesos educativos o de incidencia al Estado a este respecto.

Componente 3: Participación Política

La relación con el medio ambiente constituye un elemento clave dentro de las cosmovisiones indígenas y se encuentra incorporado en la práctica cotidiana de buena parte de las organizaciones indígenas. Ya se ha indicado que en el documento “Demandas y propuestas políticas de los Pueblos Indígenas de Iximulew” el primero de los capítulos en los que se ordenan sus conclusiones hace referencia a la “DEFENSA DE LA VIDA: derecho al territorio y derechos de la Madre Tierra”.

El Programa Maya Conjunto también ha elaborado una sencilla lista de preguntas orientadoras para que las organizaciones socias realicen ejercicios de autoevaluación que les permitan comprobar el grado de incorporación de este eje transversal en las diferentes actividades puestas en marcha. Debe asumirse que se trata de una buena práctica que merece un análisis más detallado en el futuro para analizar su utilidad práctica para estas organizaciones.

2. Conclusiones

Conclusiones de carácter general relativas al Programa Maya Conjunto

1. El Programa Maya Conjunto ha fortalecido organizaciones de los titulares de derechos, les ha apoyado para visibilizar sus demandas y planteamientos, ha contribuido a fortalecer su interlocución con los portadores de obligaciones y ha fortalecido sus capacidades estratégicas.
2. El Programa Maya Conjunto ha contribuido en aspectos clave para el cumplimiento de deberes por parte de los organismos portadores de obligaciones. Especialmente en organismos principales del sistema de justicia y en algunos del Organismo Ejecutivo, los que están directamente relacionados con los componentes del Programa. Con ello ha contribuido a generar mejores condiciones de cumplimiento de derechos.
3. Los cambios logrados en el sistema de justicia son particularmente importantes en tanto que han sido bien valorados por los portadores de obligaciones, se ha conseguido un alto nivel de incidencia y los casos avanzados generan condiciones de sostenibilidad en tanto que crean jurisprudencia para la aplicación de justicia a nivel nacional.
4. El Programa Maya tiene un sentido de conjunto que en la práctica no se concreta totalmente. Esta situación tiene que ver con la conformación de sus componentes y con las lógicas que prevalecen desde la forma de funcionar de cada una de las agencias de Naciones Unidas. Esto limita el sentido de conjunto y dificulta su complementariedad en terreno. Sería deseable reforzar la articulación entre los diferentes componentes que conforman el Programa Maya Conjunto fase II. No consta que se realicen programaciones conjuntas y que los tres componentes del Programa Maya Conjunto actúen siempre en las mismas áreas de intervención, lo que dificulta que los impactos puedan focalizarse en unos grupos humanos y en unos territorios concretos.
5. A pesar de lo anterior, el Programa ha logrado crear sentidos comunes (efectos, resultados conjuntos, ejes transversales, etc.) y en esencia es un Programa en donde se comparten aspectos clave que hacen que la intervención tenga elementos conjuntos.
6. Hay avances verificables que se pueden reportar en varios sentidos y en cada uno de los componentes. Estos avances son resultados de las acciones del Programa que ha aprovechado la experiencia, el dominio temático y la habilidad estratégica de cada una de las agencias para llevar adelante procesos que permiten acercarse al logro de los resultados conjuntos y los efectos. Desde luego que el nivel de avance hacia cada uno de los resultados es distinto y en ellos intervienen factores internos como externos. En particular los componentes 2 (Educación con identidad cultural) y 3 (Participación política), se vieron afectados en distinta medida con los sucesos políticos del país en 2015, en particular porque los cambios que se dieron generaron un nuevo orden de prioridades en las instituciones y con ello la necesidad de reconstruir las relaciones que el Programa tenía con las más altas autoridades de cada una de estas instituciones. Hubo un contexto que no favoreció el desarrollo de acciones como las que el Programa tenía contempladas, especialmente con

portadores de obligaciones. Por el contrario, en el caso del componente 1 (Justicia) los cambios en el contexto favorecieron los avances y provocaron un mayor interés de los actores del sistema de justicia hacia los procesos desarrollados por el Programa.

7. Los criterios de eficacia y eficiencia son los mejor logrados. Todos los componentes así como las acciones de conjunto muestran niveles de avances altos y satisfactorios.
8. Por el contrario el criterio de la sostenibilidad es el que menores avances reporta, aunque hay que reconocer distintos niveles en los diferentes componentes, es un aspecto en el que se debe prestar mayor atención en lo sucesivo.
9. El sistema de gobernanza del Programa es efectivo y ha funcionado permitiendo que se ejecute y avance en la dirección establecida. Sin embargo, aún podrían ser más aprovechadas algunas de las instancias de la estructura, en particular la junta directiva y el consejo consultivo, parecen ser dos equipos que no se aprovechan al máximo y que, por lo tanto, no tienen pleno conocimiento de lo que se está realizando en campo.
10. Se ha fortalecido la gestión el Programa por medio del enfoque basado de gestión basado en derechos, que se ha visto a su vez fortalecido con la implementación del sistema de seguimiento y monitoreo, así como con la aplicación de procesos de planificación y acciones de coordinación.
11. Los componentes tienen distintos tipos de estrategias de incidencia. Cada una partiendo de sus esquemas institucionales y del contexto de su componente. Los niveles de resultados son distintos.
12. El ATP y su equipo de trabajo hacen valiosos aportes para el Programa y sus grandes objetivos:
 1. Permite coordinar el trabajo conjunto y articular hasta cierto punto las intervenciones de cada componente.
 2. Se centra en el avance hacia los efectos y resultados conjuntos.
 3. Integra los distintos procesos y se ocupa de los intereses conjuntos del Programa. Sin embargo, tiene una limitada incidencia en la toma de decisiones. Sus planteamientos no necesariamente son acogidos por los componentes, que tienen la facultad para decidir, con lo cual el enfoque de conjunto del Programa se ve debilitado.
13. El Programa cuenta con buenas prácticas que sirven de referencia para futuras intervenciones conjuntas y en estos ámbitos:
 - Los encuentros nacionales y regionales de socias y copartes son una excelente práctica y una de las pocas que construyen sentido de conjunto.
 - Los intercambios que crean sinergias.
 - Las misiones a terreno que permiten analizar la realidad del Programa e intercambiar elementos de primera importancia.
 - El sistema de comunicación y gestión de conocimiento.

Sistema de Seguimiento y Evaluación

La evaluación ha podido comprobar que las agencias a cargo de los componentes, disponen de e implementan un mecanismo o sistema de seguimiento propio para el componente del Programa Maya Conjunto del que son responsables.

La evaluación, con base en información proporcionada por las socias copartes, entiende que los mecanismos de seguimiento y evaluación implementados por las agencias en apoyo a sus socias copartes para indagar los medios que se utilizan para lograr productos esperados en sus POA respectivos son prácticos. Sin embargo, se carece de evidencias para valorar si son sencillos, rápidos y amigables para las copartes.

Aunque cada agencia cuente con un sistema específico para el seguimiento de la ejecución de los insumos y de las actividades por parte de las socias locales, con el fin de entregar los productos de sus componentes respectivos, que contribuyan a los resultados y en consecuencia los efectos conjuntos, la evaluación asume²⁵ que los tres sistemas cumplen con unos requisitos básicos requeridos por el SNU, en particular, en términos de Gestión Basada en Resultados.

En base a la información recopilada gracias, por un lado, a los/as encargados/as del sistema de seguimiento y evaluación en las agencias responsables de componentes (OACNUDH y PUND) y por otro a la revisión documental de los informes sobre todos los pasos del proceso, la evaluación entiende que la construcción del SSyE del Programa Maya se realizó de forma participativa, involucrando a todas las partes interesadas en el seguimiento de los resultados de los efectos conjuntos.

También, se pudo comprobar que los instrumentos utilizados, como la matriz de procesamiento de la información y los informes periódicos, sean de componentes o consolidados, conjuntos, brindan una información verificable y estandarizada. Al mismo tiempo, esta información, generada por los mecanismos de seguimiento, es lo suficientemente estratégica como para documentar el alcance de los resultados y efectos definidos en el marco de resultados del Programa Maya Conjunto. De hecho, se ha visto una mejora notable en la calidad del informe anual, en el sentido de que gracias a la herramienta implementada, las tres agencias hablan el mismo lenguaje (el del marco de resultados), lo cual facilita y enriquece los informes.

Las observaciones realizadas, junto con las valoraciones de los/as encargados/as del SyE en las agencias (OACNUDH y PUND) y la Oficina del ATP, se puede sacar como conclusión que se cuenta con los recursos humanos adecuados y suficientes para la adecuada implementación del SSyE del Programa.

Por todas esas razones, y pese a la visión negativa de UNICEF (quienes, de todos modos rellenan la matriz de procesamiento de información, con puntualidad, cada vez que el Sistema de Seguimiento lo requiere), la evaluación valora muy positivamente el SSyE del Programa Maya Conjunto. De hecho, el equipo de evaluadores coincide con el personal encargado del SyE para afirmar que este modelo de sistema de seguimiento y evaluación podría servir de referencia e incluso ser replicado en el marco de otros programas conjuntos.

²⁵ Diagnóstico del estado de situación del o los mecanismos de SyE implementados por cada agencia

Conclusiones correspondientes al Componente 1 Justicia, a cargo de OACNUDH

Pertinencia

En lo vinculado al Componente 1 Justicia del Programa Maya Conjunto, puede afirmarse que a término medio la ejecución de la intervención resulta pertinente y congruente con la defensa de los derechos de los Pueblos Indígenas en tanto sujetos de derecho para su pleno ejercicio, particularmente en lo vinculado al acceso a la justicia con equidad de género y en armonía con la naturaleza.

Se entiende que también resulta pertinente con las necesidades del país en el contexto actual, pues contribuye a mejorar el diálogo entre los titulares de derechos y los portadores de obligaciones - también respecto a los sujetos o titulares de responsabilidades-, reforzando al confianza mutua y el respeto de las instituciones en tanto garantes de derechos individuales y colectivos reconocidos por la normativa nacional y por los tratados o convenciones internacionales de derechos humanos; además de lo expresado, se considera que la ejecución del Componente resulta pertinente con la política y las prioridades del donante principal, y congruente con los mandatos de las instituciones públicas vinculadas.

Eficacia

En lo referente a la eficacia del Componente, a término medio se considera que la intervención va avanzando en orden a alcanzar su objetivo general, afirmación que encuentra respaldo en las metas acumulativas logradas hasta la fecha.

Sostenibilidad

En lo atinente a la sostenibilidad de lo actuado en el Componente, en términos generales se entiende que los procesos iniciados no concluirán una vez finalizada la intervención sino que se mantendrán, puesto que se considera que los titulares de derechos continuarán impulsando sus reclamos y litigios estratégicos (al menos la mayor parte de ellos), en parte gracias a su consolidación, a su empoderamiento y a la formación recibida por la intervención, y que los portadores de obligaciones habrán quedado fortalecidos y con productos concretos que inciden en el cambio de la cultura jurídico política (sentencias y resoluciones con enfoque de derechos humanos y con recurrencia a estándares internacionales de protección y tutela, pensum de estudios, diagnósticos institucionales, propuestas de política pública, entre otros). No obstante lo expresado, se entiende que en el tiempo que resta de ejecución debe profundizarse en el diseño e implementación de líneas de acción específicas destinadas a prever y a apoyar la sostenibilidad de los desarrollos del Componente.

Eficiencia

Finalmente, en lo vinculado a la eficiencia de los productos del Componente, se entiende que los recursos e insumos empleados hasta la fecha de evaluación se están traduciendo en desarrollos concretos y relevantes.

Conclusiones correspondientes al Componente 2: Educación con Identidad Cultural, a cargo de UNICEF

Pertinencia

El Componente 2 de Educación con Identidad Cultural en su parte conceptual mantiene una pertinencia adecuada, al considerar a las OPF como espacios de fortalecimiento de la demanda por una educación con identidad cultural, así para la vinculación de los saberes de los pueblos con los procesos educativos en las escuelas.

Lo que ha hecho falta es la vinculación a nivel nacional con las políticas y programas de la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural y el Vice Ministerio de Educación Bilingüe e Intercultural, que son las instituciones portadoras de obligaciones que tienen la experiencia y el mandato de atender la Educación de Pueblos Indígenas.

Eficacia

Respecto al Componente de Educación con Identidad Cultural, se han comprobado los avances en cuanto a la organización y capacitación de las OPF, la constitución y consolidación de los grupos de mujeres, así como la construcción de una propuesta de formación a nivel nacional de las organizaciones locales para el fortalecimiento de la comunidad educativa.

Al mismo tiempo se han establecido rutas para la formación y el acompañamiento de las OPF y las agrupaciones de mujeres en las comunidades, municipios y departamentos. Para lograr un sistema que permita la adecuada atención.

Todos estos avances se han realizado en el marco de las acciones que el Programa Maya Conjunto está realizando de manera directa en cuatro departamentos priorizados y un total de 175 comunidades indígenas de esos departamentos.

Los procesos formativos han sido de mucha ayuda y bien valorados por parte de las OPF, especialmente para la superación de los miedos a la participación y el involucramiento en los asuntos escolares de carácter administrativo y financiero.

Existen dificultades para que estas organizaciones funcionen de manera autónoma, especialmente en sus procesos de actualización y legalización, lo que ha ocasionado que algunas organizaciones todavía no logren recibir los fondos para este año 2016, por falta de actualización y cambios en los miembros de la junta de padres.

Por parte del Ministerio de Educación, este proceso de organización y funcionamiento se visualiza al margen de las demandas de los derechos de Pueblos Indígenas, ya que las direcciones encargadas no cuentan con programas específicos para la atención a organizaciones en territorios y Pueblos Indígenas.

Sostenibilidad

Existen riesgos que dificultan la consecución de los resultados y objetivos del Programa, ya que la mayoría de las acciones no cuentan con rutas claras para su sostenibilidad y transferencia hacia el Estado y el Estado no se muestra empoderado para la continuidad de estos procesos.

Así como una falta de vinculación entre la estrategia de intervención hacia los portadores de obligaciones y titulares de derechos con respecto a las transformaciones que quiere promover en el sistema educativo.

Se observa como un riesgo importante que la continuidad de las acciones se vea afectado con la finalización del programa.

El Ministerio de Educación ha visto el Programa Maya Conjunto como una acción para la promoción de la importancia de la organización de los padres y madres de familia en las organizaciones locales, sin una vinculación directa hacia la exigibilidad del derecho al derecho a la educación con identidad cultural.

Eficiencia

La ejecución de las acciones del Componente ha sido eficiente. Los hallazgos en términos de atrasos en la ejecución de determinadas acciones no son relevantes para afectar el avance hacia los efectos y resultados.

Conclusiones correspondientes al Componente 3: Participación Política, a cargo de PNUD

Pertinencia

El Componente 3 de Participación Política se articula en torno a dos resultados conjuntos y cuatro productos (tres vinculados al primer resultado y únicamente uno al segundo). La estrategia de intervención es, en términos generales coherente y adecuada. No obstante, se detecta una cierta redundancia en la redacción de los resultados, con niveles indiferenciados de ambición, lo que dificulta su comprensión. Como ejemplo, puede indicarse que en el resultado 1.3 se hace referencia a los siguientes elementos: a) establecimiento de prioridades estratégicas de organizaciones y autoridades indígenas; b) participación efectiva en espacios de diálogo e incidencia para la toma de decisiones en lo local, municipal, departamental y nacional. Como puede reconocerse, son dos temas complementarios pero diferentes que tienen, incluso, una cierta relación instrumental (las prioridades estratégicas constituyen un requisito para promover una participación efectiva). Además, la existencia de un único producto para el logro del resultado 2.3 hace que sea difícil establecer la diferencia entre un nivel y otro.

Puede asumirse que la temática abordada en el Componente 3 Participación Política constituye uno de los desafíos mayores a la hora de promover el pleno ejercicio de los derechos de las personas, comunidades y Pueblos Indígenas en Guatemala y sus contenidos se adecuan a las necesidades y prioridades de los titulares de derechos.

Existe mayor grado de incertidumbre en lo que hace referencia a la adecuación de los contenidos del Componente 3 Participación Política del Programa Maya Conjunto a las prioridades de los

portadores de obligaciones, ya que se optó por apoyar una instancia coyuntural, que no tiene un anclaje suficientemente sólido en la estructura administrativa del Estado. En la actualidad se detectan claras incertidumbres sobre la prioridad de la estrategia apoyada por parte de las autoridades políticas.

El Componente 3, Participación Política, ha asumido la necesidad de efectuar una cierta concentración en sus actuaciones, como consecuencia directa de las recomendaciones del anterior ejercicio de evaluación. Efectivamente se constata que ha habido una mayor focalización de la intervención, aunque la incorporación de pueblos garífunas y xinkas supone una cierta dispersión. En cualquier caso, es razonable que cuando se pretende promover el ejercicio de derechos de los Pueblos Indígenas se intente efectuar una integración de todos los colectivos, huyendo del establecimiento de niveles diferenciados entre las distintas comunidades.

La formación política constituye una demanda generalizada de las organizaciones y comunidades indígenas, por lo que puede asumirse que constituye una prioridad reiteradamente expresada de los titulares de derechos. Los contenidos del programa formativo han sido consensuados y son el producto de un amplio nivel de participación de las organizaciones socias.

Como parte del proceso formativo se ha llevado a cabo un importante esfuerzo para definir agendas y planes de incidencia de carácter local que pretenden resolver, en cierta medida, el reto enunciado en la conclusión anterior. La evaluación no puede pronunciarse sobre los contenidos de cada una de esas agendas, pero reconoce que se ha establecido un itinerario para su definición que ha promovido la participación y la apropiación por parte de los actores locales.

El contexto político, con la caída del anterior gobierno, el encarcelamiento del Presidente y la Vicepresidenta y la celebración de nuevas elecciones que han provocado la asunción de un nuevo gobierno ha generado incertidumbres, pero también ha contribuido a reforzar ciertas temáticas y contenidos del Programa Maya Conjunto . En concreto, puede afirmarse que las demandas y propuestas contenidas en la agenda nacional resultan ahora más pertinentes que nunca y que su incidencia puede ser mayor si se dispone de los recursos adecuados.

La decisión de apoyar la implementación de la PNDRI y de contribuir al fortalecimiento del GDRI es coherente para promover que los garantes de obligaciones asuman sus compromisos en el cumplimiento de los derechos de las personas y las comunidades indígenas. Como ya se ha indicado se trata de una temática clave para los Pueblos Indígenas y donde debe existir una implicación y coordinación de instituciones clave de la administración pública en sus niveles central y local.

La pretensión de integralidad de la PNDRI hace que su implementación tenga efectos en una gran variedad de derechos. Esa elevada pertinencia desde el punto de vista de los titulares de derechos, no debe esconder la dificultad que conlleva el efectivo despliegue de esta política, ya que al no tratarse de una política sectorial, involucra a muy diversos portadores de obligaciones, lo que genera incertidumbres sobre su capacidad de coordinación.

En la actualidad existe un debate importante sobre la conveniencia (o no) de apoyar la aprobación de la Ley 4084 de Desarrollo Rural Integral para dotar a la propia política que se derivaría de ella de un carácter más estructural y menos afectado por los cambios políticos. Existen argumentos a favor y en contra de esa iniciativa, pero el carácter fuertemente político y la polarización existente ante

la cuestión, desaconsejan que el Programa Maya Conjunto adopte una posición muy beligerante en este tema. Más allá de la existencia o inexistencia de la Ley, lo importante es que la Política de Desarrollo Rural Integral se materialice en los territorios.

Eficacia

Del análisis de los documentos aportados y de la información recopilada por el equipo de evaluación se desprende que el nivel de avances de la mayor parte de los indicadores establecidos en los niveles de impacto, resultados conjuntos y productos es adecuado. Puede afirmarse, por tanto, que el grado de eficacia del Programa Maya Conjunto es, en términos generales, satisfactorio.

Como no puede ser de otra manera, faltan todavía por ejecutar actividades significativas que deben permitir alcanzar las metas todavía no logradas. En ese sentido, la evaluación se hace eco de la incertidumbre generada por la disminución de los fondos disponibles (básicamente debido a problemas relacionados con los diferenciales cambiarios), lo que puede suponer un riesgo significativo para el logro de algunos efectos clave.

La evaluación ha podido recopilar diversas informaciones que expresan la satisfacción sobre las experiencias prácticas llevadas a cabo durante el proceso formativo para la definición de agendas de incidencia política. La escuela vivencial ha sido una iniciativa muy bien valorada, ya que ha contribuido a reforzar los propios contenidos docentes, aplicando las lecciones transmitidas. De nuevo, es importante poner de manifiesto la importancia del proceso seguido, en el que ha habido una clara voluntad de promover la participación de los actores locales.

El formato docente establecido presenta unas claras fortalezas (que ya han sido puestas de manifiesto), pero también presenta debilidades. La principal hace referencia a la imposibilidad de llegar a públicos más amplios, con contenidos quizás más concentrados y reducidos. La utilización de soportes muy clásicos (clases presenciales con facilitadores expertos en los temas tratados) y la duración del curso programado tienen unas consecuencias muy claras en el perfil de los participantes.

La elaboración y publicación del documento "Demandas y propuestas políticas de los Pueblos Indígenas de Iximulew" es un logro muy importante, al que el Programa Maya Conjunto ha prestado un apoyo significativo. Tanto como el producto obtenido es importante resaltar el proceso seguido, ya que ha facilitado una amplia participación de organizaciones y actores indígenas, de la sociedad civil y, en menor medida, de autoridades públicas.

Asumiendo la importancia de las "Demandas y propuestas políticas de los Pueblos Indígenas de Iximulew" hay que reconocer que, en los momentos en los que se ha llevado a cabo el ejercicio de evaluación, los esfuerzos para la difusión y popularización del documento han sido todavía escasos y es preciso incidir decididamente en esta cuestión.

Se ha elaborado un plan de incidencia para conseguir que esta suerte de agenda nacional de propuestas políticas de las organizaciones indígenas tenga un impacto significativo en las instancias nacionales de toma de decisiones. Se trata de un reto fundamental que debe ser asumido

sin falta y para el que resulta preciso buscar recursos adicionales que permitan que esta experiencia genere todos los efectos esperados.

La Comisión Política de Seguimiento para la implementación de los contenidos del documento de “Demandas y propuestas políticas de los Pueblos Indígenas de Iximulew” es una instancia clave con la que es preciso trabajar estrechamente si se pretenden maximizar los efectos generados a partir de la definición de esta agenda nacional.

Uno de los logros principales que se ha alcanzado en la línea de trabajo de apoyo a la implementación de la PNDRI ha sido la definición de 21 planes territorializados de esta política, en torno a los que se han promovido amplios procesos participativos y han logrado sistematizar un enfoque de demanda donde se han priorizado las principales actuaciones que contribuirían al desarrollo rural en los diferentes territorios. Esos planes constituyen un recurso clave para orientar la inversión pública (y de la propia cooperación para el desarrollo) en esas zonas.

Sostenibilidad

Dentro del programa formativo puesto en marcha dentro del Componente 3 Participación Política, se ha conseguido establecer una malla curricular básica que es, generalmente, bien valorada y que permite combinar una cierta unidad de contenidos con la deseable diversidad para adaptarse a los diferentes contextos en los que el Programa Maya Conjunto interviene. El documento del Programa de Formación Política Oxlajuq Q’anil y especialmente su malla curricular constituyen unos elementos básicos para sistematizar una propuesta formativa para los Pueblos Indígenas. El programa formativo está teniendo una gran importancia y debe asumirse que su implementación está dejando toda una serie de lecciones aprendidas que sería deseable sistematizar para facilitar su transferencia a las organizaciones socias, lo que promovería su replicabilidad futura.

Podría pensarse que la participación de las Universidades de San Carlos de Guatemala e Intercultural Indígena de Michoacán favorece la replicabilidad futura de iniciativas como la evaluada. Hay que reconocer que el papel asumido por estas instituciones universitarias se centra, según la Carta de Entendimiento suscrita, a prestar apoyo técnico y acreditación, pero la evaluación considera que sería interesante explorar la posibilidad de involucrarlas en la replicación de la experiencia, dadas sus capacidades y competencias. También se generan algunas dudas (que afectan más a la pertinencia que a la sostenibilidad) sobre las posibles distorsiones que la incorporación de entidades universitarias formales puede provocar en un programa formativo enfocado hacia líderes y lideresas indígenas.

Reconociendo la importancia del programa formativo puesto en marcha, la evaluación considera que los principales retos en el momento actual se refieren a la posibilidad de transferencia de los conocimientos y capacidades acumuladas y al seguimiento que puede darse a los alumnos/as egresados para que realmente se conviertan en agentes de cambio en sus comunidades de origen. La evaluación ha valorado de forma muy positiva los procesos y los productos alcanzados en la elaboración de las agendas políticas locales. Reconoce que muchas de esas agendas cuentan ya con planes de incidencia, pero los recursos disponibles para su implementación resultan claramente insuficientes, lo que puede provocar que muchos de ellos no se lleven a la práctica, generando una inevitable frustración.

Asumiendo la pertinencia general de la decisión adoptada de apoyar la implementación de la PNDRI y de fortalecer a sus instancias de coordinación y gestión, hay que reconocer que el carácter coyuntural del GDRI y los vaivenes generados por los cambios de gobierno y de prioridades políticas crean un escenario que presenta bastantes incertidumbres sobre el futuro de las iniciativas puestas en marcha.

Eficiencia

Asumiendo la complejidad en la gestión del Componente 3 Participación Política, puede indicarse que se ha logrado una adecuada coordinación entre las diferentes entidades socias coparte dentro del efecto 1 y la Secretaría del Gabinete de Desarrollo Rural Integral en el efecto 2. En el primero de los casos se han llevado a cabo reuniones periódicas de coordinación y parece existir una razonable armonización de los procesos puestos en marcha por cada una de las organizaciones socias. En el segundo caso, la relación con la Secretaría del GDRI ha sido muy estrecha, aunque en la actualidad se trata de una instancia que se encuentra inmersa en una significativa incertidumbre sobre su futuro.

La evaluación considera que la realización de reuniones periódicas con las organizaciones socias es una buena práctica que permite compartir experiencias y contribuye a generar una imagen (interna y externa) más coherente del Programa Maya Conjunto. La evaluación no tiene constancia de que se realicen reuniones conjuntas de todos los componentes ni que se lleven a cabo programaciones que involucren a diferentes actores de los tres componentes del Programa Maya Conjunto fase II.

La utilización de los recursos disponibles ha sido, en términos generales, adecuada y no se detectan retrasos significativos en la ejecución de las actividades programadas. Aunque la armonización y complementariedad en las diferentes líneas de trabajo impulsados dentro del Componente 3 han sido positivas, la evaluación considera que la complementariedad entre el Componente 3 Participación Política y los restantes componentes del Programa Maya Conjunto no ha sido todo lo sólida que sería deseable, lo cual es responsabilidad compartida del conjunto del Programa y no solo de este componente.

Conclusiones sobre los ejes transversales del Programa Conjunto

Los ejes transversales elegidos por el Programa Maya Conjunto son pertinentes y relevantes para los componentes por separado como para el conjunto del Programa Maya Conjunto. Tiene coherencia con el enfoque de derechos y con los lineamientos de la presencia de NU en el país.

El eje 1 referido a los derechos de las mujeres indígenas y a la equidad de género ha sido claramente más y mejor abordado por las acciones del Programa Maya Conjunto. Hay avances relevantes en términos de una mayor participación de las mujeres indígenas, aunque no necesariamente el enfoque de género esté suficientemente desarrollado. De manera que hay más avances en participación cuantitativa que en calidad de la participación.

El eje 1 tiene más actividades específicas relacionadas con él y es más visible en las acciones propias del Programa Maya Conjunto.

La participación de ONU Mujeres, aun en un rol bastante discreto, ha contribuido para que este eje transversal tenga un espacio y alcance mayores avances.

No obstante, es opinión de la evaluación, pareciera no haberse aprovechado suficientemente el aporte que pudo dar ONU Mujeres.

El eje transversal 2 referido al medio ambiente en armonía con la naturaleza, tiene notoriamente menos presencia en las actividades del Programa Maya Conjunto, no está suficientemente vinculado con los componentes.

El Componente se aborda en los programas formativos que se han desarrollado por parte de los componentes, lo cual es muy importante. Adicionalmente y de manera indirecta se apoyan por medio de las organizaciones socias y copartes que promueven y actúan a favor de una perspectiva de armonía con la naturaleza que se ve fortalecida gracias a la acción del Programa Maya Conjunto o específicamente de alguno de sus componentes.

Este eje, tiene un desarrollo en el documento "Demandas y Propuestas Políticas de los Pueblos Indígenas de Iximulew" (Waqib' Kej), así como en las agendas municipales, hecho relevante en la medida que constituyen documentos referenciales para las demandas de los Pueblos Indígenas. Este eje queda reconocido en todo el trabajo relacionado con tierra y territorio en distintas dimensiones.

V. Recomendaciones

Recomendaciones de carácter general relativas al Programa Maya Conjunto

Para los efectos de mejorar los procedimientos técnicos y operativos se recomienda mantener los espacios de coordinación entre el ATP y las tres agencias responsables de componentes, y en particular fortalecer la comunicación respecto de las acciones que se realizan en terreno, de manera que la circulación de información permita una mayor posibilidad de construir sinergias tanto entre las agencias como entre las organizaciones copartes en terreno.

1. Fortalecer las acciones conjuntas del Programa y posibilitar espacios de encuentro en terreno en donde se articulen a través de casos específicos en los cuales se combinen los componentes, siempre que sea del interés de las socias y copartes para robustecer el sentido de conjunto del Programa. Es deseable reforzar la coordinación y complementariedad de los tres componentes del Programa Maya Conjunto, impulsando la realización de programaciones conjuntas y coordinando las actividades en los territorios donde actúan todas las líneas de trabajo. Aunque existe una imagen hacia el exterior del Programa Maya Conjunto, es necesario reforzar la articulación interna. Una medida para promover esa mayor articulación es la de fortalecer el papel y las funciones de la Asistencia Técnica del Programa Maya Conjunto para que asuma determinadas competencias de dirección.
2. En el mismo sentido, habría que pensar, a medio y largo plazo, en la conveniencia de vincular más estrechamente los programas conjuntos inter-agencias con la oficina del coordinador residente para, de alguna manera, identificar una instancia por encima de las agencias que asuma determinadas tareas de coordinación, tal como se viene haciendo para la elaboración del Marco de Asistencia de las Naciones unidas para el Desarrollo (MANUD).
3. Implementar una revisión de estrategias de cara al contexto político nacional que afecta los tres componentes, en particular a aquellos ejes cuya relación es con entidades del Ejecutivo y que enfrentan cambios más drásticos en sus interlocutores portadores de obligaciones.
4. Fortalecer en todos los casos las estrategias de sostenibilidad de los esfuerzos, procesos, resultados y efectos del Programa. En particular construir planes específicos de salida de cada una de las intervenciones que tengan como marco de tiempo la segunda parte de la fase que esté en curso, a efecto de prever con anticipación las condiciones que serán necesarias para que los componentes tengan vida y expansión al finalizar el período de financiamiento y acompañamiento del Programa.
5. En particular las estrategias de salida deben estar articuladas con los planes de incidencia, especialmente aquellos que se dirigen a las autoridades de los organismos del Estado y en quienes está la responsabilidad de satisfacer los derechos de la población, incluyendo los derechos colectivos.
6. Fortalecer el papel del ATP y su equipo en la búsqueda de aspectos conjuntos que le den al Programa ese carácter que lo nombra. Fundamentalmente permitirle mayor influencia en

las decisiones que corresponden al Programa y que trascienden las esferas de cada uno de los componentes.

7. Ajustar aquellos procesos de capacitación y formación que se realizan en el marco del Programa, hacia formas más pertinentes desde el punto de vista técnico-pedagógico promoviendo experiencias de aprendizaje más allá que las prácticas pasivas de las y los participantes. Así como la producción o actualización de materiales de apoyo que recojan de manera consciente los enfoques más modernos relativos a los procesos de aprendizaje. En el caso de aquellos que implican la puesta en práctica, como parte del proceso formativo se recomienda continuar con esta modalidad.
8. Podrían ampliarse los vasos comunicantes entre componentes durante el próximo período de ejecución, a fin de aprovechar de mejor manera los desarrollos y productos logrados en cada uno de ellos en orden a reforzar las capacidades de actuación de las copartes socias. Como se indicó, se entiende que a tal fin resulta relevante incrementar el conocimiento de los equipos técnicos vinculados a los distintos componentes sobre los objetivos, contenidos y formas de trabajo de los demás componentes, conocimiento hoy muy limitado o casi inexistente en términos generales. Atento a lo expresado, se considera que la complementariedad de las actuaciones entre componentes puede ser objeto de mejora en el tiempo de ejecución restante.
9. Asegurar la sistematización general de la experiencia, a fin de facilitar su réplica total o parcial y de aprovechar los aprendizajes de la experiencia para el conjunto del Sistema de Naciones Unidas.
10. Aprovechar más la experiencia, el conocimiento y el criterio del Consejo Consultivo y de sus integrantes para obtener consejo con relación a los aspectos estratégicos del Programa en su conjunto, especialmente aquellos que tienen que ver con la incidencia política y con la formación de precedentes que posibiliten un mayor cumplimiento y observancia de los derechos de los Pueblos Indígenas en relación con la justicia, la educación y la participación política.

Sistema de seguimiento y evaluación

Para los/as encargados/as del SyE en las agencias a cargo de un componente del Programa Maya Conjunto, se puede considerar como un punto débil el hecho de que se quede a nivel de resultados, sin llegar al nivel de la ejecución, de los productos, bajo la responsabilidad directa de las socias copartes. La evaluación comparte esta opinión y recomendaría que se revisen los acuerdos firmados entre las agencias y las socias copartes para que los mecanismos de seguimiento de la ejecución, para que los formatos de informes y la calidad de información se adecuen con la información requerida en la matriz.

Tal medida consensuada permitiría una mayor comprensión de parte de las socias copartes, de la amplitud e integralidad del Programa Maya Conjunto, así como de la importancia de orientar su modo de gestión hacia la medición y valoración de los cambios deseados. Tal medida también requerirá un mayor conocimiento, por parte de las socias copartes, de los mecanismos e

instrumentos para implementación adecuada del sistema. Lo cual supone la necesidad de llevar a cabo procesos de fortalecimiento y desarrollo de capacidades del personal de las copartes a cargo del seguimiento y evaluación en materia de GBR y sobre el funcionamiento del SSyE, en la parte que les concierne, a saber la ejecución de insumos y actividades que contribuyan a la entrega de los productos de los efectos conjuntos.

La evaluación también recomienda mejorar la pertinencia y exactitud de los datos sirviendo de línea de base, lo cual facilitaría la definición de elementos para analizar los aspectos relevantes a medir en cada indicador para poder valorar y analizar los avances reales hacia los resultados esperados de los efectos del Programa Maya Conjunto. Se debería llevar a cabo, sea en los 2 años que quedan de Programa, o para una eventual tercera fase, un proceso de levantamiento de línea de base.

El proceso de elaboración de una línea de base que establezca la situación real de los aspectos que se pretenderá cambiar mediante el Programa, debería también servir de oportunidad para definir los criterios que se utilizaran para medir aspectos cualitativos como el empoderamiento, la participación o bien las prácticas y/o comportamientos.

Se recomienda que para la recopilación de información los instrumentos del SSyE consideren la inclusión de aspectos cualitativos como el empoderamiento y la participación. Esto puede incluirse en apartados específicos sobre variables cualitativas, que no excluyen otros apartados en los que se pueda presentar información cuantitativa.

Socializar en mayor medida el sistema de monitoreo y evaluación entre los equipos técnicos vinculados a la ejecución de cada componente, con el objeto de clarificar y especificar finalidad y utilidad (generación de información relevante, introducción de correctivos) y de optimizar su utilización.

Ejes transversales

Fortalecer el enfoque de equidad en la calidad de las estrategias y acciones de los componentes como del Programa Conjunto a la vez que se fortalezca la presencia y participación cuantitativa de las mujeres indígenas en los distintos ámbitos del Programa.

Aprovechar más el aporte que ONU Mujeres puede dar al eje 1 del conjunto del Programa. El abordaje de este eje debe ser cuestión que afecte todo el conjunto del Programa.

Fortalecer la presencia del eje relativo al medio ambiente y la armonía con la naturaleza. Considerarlo más claramente dentro de las estrategias de intervención de los componentes y fortalecerlos en las actividades conjuntas.

Incorporar indicadores objetivamente verificables y sus fuentes de verificación a cada uno de los ejes transversales, de manera que su seguimiento, monitoreo y evaluación sean efectivos y medible.

Recomendaciones para el Componente 1, Justicia

En el marco del Componente 1 Justicia las principales recomendaciones se vinculan a aspectos señalados en oportunidad de abordar los hallazgos específicos:

En lo atiente a la gestión de la intervención:

a) Intentar lograr una mayor agilidad y eficiencia administrativa en orden a la ejecución del Programa Maya Conjunto al interior de la OACNUDH, atento a facilitar y/o posibilitar el desarrollo de algunas actuaciones en el marco de la intervención que requieren respuestas rápidas por su proximidad a los titulares de derechos y a situaciones de vulneración o violación de los mismos.

b) Ampliar el conocimiento que el personal de la OACNUDH posee del Programa Maya Conjunto, tanto del trabajo dentro del mismo Componente 1 Justicia como del trabajo que desarrollan las demás agencias en el marco de los demás componentes, ello a fin de facilitar articulaciones y complementariedades que podrían repercutir en un mayor impacto de la intervención.

c) Incrementar la visibilidad propia del Programa Maya Conjunto en el marco de las actuaciones de la OACNUDH, principalmente en el trabajo con portadores de obligaciones, puesto que en muchos casos no identifican las actuaciones como propias del Programa Maya Conjunto; se entiende esto pertinente tanto por constituir el Programa una actuación de desarrollo específica, como por ser parte de un programa conjunto con otras agencias del Sistema de Naciones Unidas.

d) Ampliar la información que poseen los diversos actores involucrados (titulares de derechos, portadores de obligaciones, consultores técnicos, capacitadores) sobre la estrategia y planificación generales, tanto del Componente 1 Justicia como del Programa integral, ello con el objeto de facilitar una visión global de la intervención y de favorecer una participación aún más activa y propositiva a partir de esta visión.

En lo referente a la sostenibilidad de la intervención:

a) Diseñar e implementar planes de transferencia individualizados de los procesos para cada una de las socias copartestitulares de derechos, con énfasis en aquellas copartes con menor experiencia y capacidad de gestión y que presentan un mayor nivel de debilidad general o en determinados aspectos relevantes para la continuidad y/o consolidación de los procesos en curso, planes que incluyan el fortalecimiento de sus capacidades para una etapa post-intervención, y la identificación, generación y/o gestión de fuentes de recursos internos (cánones por servicios prestados en el territorio, colectas direccionadas, otros) y externos (donaciones o subsidios de actores locales e internacionales en base a procesos ya iniciados y a avances concretos y necesidades futuras) que permitan apoyar la continuidad de las actuaciones en el marco de los litigios estratégicos y de los procesos vinculados; lo expresado se considera pertinente atento a las características diversas de las socias copartes (tiempos de existencia, estructuras organizativas y de funcionamiento, capacidad para la captación y gestión de recursos internos y externos, experiencia específica en litigios estratégicos, entre otros aspectos).

b) También en lo atinente a los titulares de derechos, apuntalar el funcionamiento efectivo de las redes de apoyo al litigio estratégico, tanto de la Red de Apoyo al Litigio Estratégico -RALE- (nacional) en cuanto instancia aglutinante general, como de las redes regionales o a nivel territorial

en fase de diseño y apoyo, atento a que estas últimas parecieran más ágiles, flexibles y operativas en comparación con la primera.

c) Siguiendo con lo vinculado a los titulares de derechos, profundizar en el diseño de acciones específicas que contribuyan a romper las barreras de acceso a la justicia que poseen las mujeres indígenas en el contexto de cada uno de los proyectos asociados a los litigios estratégicos.

d) En lo atinente a los portadores de obligaciones, poner énfasis en las actuaciones tendentes a intentar institucionalizar los cambios y los procesos iniciados en las diversas entidades públicas involucradas, incluso gestionando la asignación de recursos presupuestarios propios, a fin de disminuir los riesgos de cambios en sentido inverso al generado, cambios susceptibles de darse a partir de la rotación de funcionarios públicos y/o de cambios gobierno; lo expresado es avalado por lo señalado por los diversos actores involucrados en la intervención. En vinculación con lo expresado, se sugiere trabajar conjuntamente con cada una de las instituciones públicas portadoras de obligaciones en el diseño de estrategias y planes individualizados en orden a facilitar la continuidad de los procesos al interior de cada una de ellas.

e) También en lo atinente a los portadores de obligaciones, ampliar o profundizar lo vinculado al trabajo en torno a los ejes transversales, tanto lo vinculado a los derechos de las mujeres indígenas y lo referente a la igualdad de género en el contexto cultural específico, como lo referente a la implicancia del medio ambiente en armonía con la naturaleza en la cosmovisión maya y desde un enfoque de derechos de Pueblos Indígenas, particularmente con los portadores de obligaciones.

f) Valorar el mantenimiento de un equipo técnico mínimo dentro de la OACNUDH luego de finalizada la fase de ejecución del Programa Maya Conjunto orientado a monitorear la continuidad de los procesos impulsados en el marco del Componente, tanto las fases procesales finales de los litigios estratégicos hasta la obtención de sentencias firmes, como lo vinculado a ejecución de las sentencias dictadas.

g) Finalmente, se recomienda reforzar la sistematización del proceso desarrollado y de los productos relevantes alcanzados dentro del Componente 1 Justicia, con la finalidad tanto de facilitar la réplica de la experiencia y/o de buenas prácticas atento a la potencialidad de la intervención a nivel nacional, regional e internacional, como de multiplicar del impacto de la intervención.

Recomendaciones para el Componente 2, Educación con Identidad Cultural

Se hace necesario el establecimiento de un nuevo marco de entendimiento con el Ministerio de Educación, como portador de obligaciones, en la nueva administración; más vinculado con la creación de acciones de política educativa que respalden de manera coherente las acciones que el Programa Maya Conjunto ha respaldado a nivel local y vincularlas con las acciones de fortalecimiento de la pertinencia cultural en las distintas dimensiones de hecho educativo. Lograr la implicación del Ministerio de Educación a nivel central con sus efectos a nivel departamental y local, para que el trabajo de la OPF se comprenda en la totalidad de sus posibilidades y trascienda sus roles tradicionales asociados solo a los servicios de apoyo. Esto implica un reposicionamiento de la estrategia dirigida a respaldar de manera directa las acciones que el Programa Maya Conjunto está impulsando en terreno.

Formular las rutas que permitan la vinculación de los procesos con la DIGEBI y del Viceministerio de EBI con el Programa Maya Conjunto, para permear aspectos clave como los contenidos, metodología y organización del sistema educativo para la consecución del derecho educativo de los Pueblos Indígenas a una educación con identidad cultural, en correspondencia con lo que se pretende lograr a nivel local-comunitario.

Se deben establecer consensos que incluyas a las propias OPF, las direcciones departamentales, las supervisiones-CTA y las unidades centrales, que permitan el funcionamiento de las OPF como entes con la capacidad de realizar auditoría social incidencia de las metas educativas, con pertinencia cultural y lingüística para el caso de las regiones indígenas.

Redirigir los apoyos que se están realizando a nivel central con el Ministerio de Educación, para enfocarlos todos hacia el fortalecimiento del enfoque de trabajo a nivel local-comunitario. Priorizar el apoyo a las unidades centrales que pueden incidir en la modificación de los alcances reales de las acciones de las OPF, evitando dispersar recursos en actividades que no estén directamente dirigidas hacia estos propósitos. Buscando que el Ministerio de Educación se apoderara de la experiencia que el Programa Maya Conjunto ha provocado en los cuatro departamentos, con fines de fortalecimiento y expansión de la experiencia.

Las sinergias entre los distintos componentes deben ser planificadas y ejecutadas, tomando en consideración la importancia de dar un salto de la incidencia a nivel local, hacia una incidencia nacional.

Es necesario que se planifiquen de manera intencionada estas complementariedades, ya que el proceso requiere de alianzas en distintos niveles para promover la incidencia dentro del sistema educativo. Por ejemplo: la identificación de violaciones concretas al derecho a la educación con identidad cultural para iniciar proceso legales y judiciales, fortalecer la formación de la OPF en materia de participación ciudadana y política, entre otras.

Es importante fortalecer los procesos de formación de los técnicos de las direcciones departamental de educación para lograr las metas de empoderamiento de las OPF en su rol de auditoría social e incidencia. Así como garantizar se realicen procesos de acompañamiento a las socias copartes en su accionar con las comunidades.

Finalmente, se considera como una necesidad fundamental, revisar conjuntamente con el Ministerio de Educación la estrategia y las metas establecidas para lo que queda del Programa Maya Conjunto (2016-2017), que puede conllevar hacia la ampliación de las estrategias y las intervenciones con otras dependencias del Ministerio de Educación.

Recomendaciones para el Componente 3, Participación Política

Teniendo en cuenta las conclusiones recogidas en el capítulo anterior, se incluyen a continuación las principales recomendaciones que pueden efectuarse para el Componente 3 Participación Política del Programa Maya Conjunto. Son las siguientes:

Teniendo en cuenta la cantidad de enseñanzas generadas por el programa formativo puesto en marcha dentro del Componente 3 Participación Política en lo que hace referencia a la malla curricular, participación de entidades universitarias en los procesos de capacitación, identificación y sistematización de recursos docentes, etc., se sugiere la conveniencia de efectuar una evaluación específica sobre esta iniciativa, con el propósito principal de extraer lecciones aprendidas, de transferirlas a entidades locales que puedan replicar estas capacitaciones en el futuro y de promover un mayor grado de sostenibilidad.

En términos mucho más concretos, se sugiere la conveniencia de incorporar en los módulos todavía pendientes de impartición, una sesión de difusión de los principales contenidos de las “Demandas y propuestas políticas de los Pueblos Indígenas de Iximulew”. También se considera fundamental que se reparta el documento (al menos una versión simplificada) entre todas las personas participantes en el programa formativo.

Si asumimos que el propósito final del programa formativo es generar capacidades entre toda una serie de personas (básicamente líderes, lideresas y autoridades indígenas) para que actúen como agentes del cambio en sus comunidades, es importante dotarles de instrumentos para que su actuación futura resulte lo más eficaz que sea posible. En ese sentido, se sugiere la conveniencia de a) elaborar unos materiales simplificados de sensibilización e incidencia política (presentaciones, cartillas, cuñas radiales, etc.); b) identificar y fortalecer entidades de apoyo de carácter local que puedan proporcionar soporte a los alumnos egresados del programa formativo en las tareas que lleven a cabo. Esas unidades pueden establecerse a través de las organizaciones socias implementadoras y/o con el apoyo de la Universidad de San Carlos, de otras universidades indígenas o de centros comunitarios de formación y c) explorar la utilización en el futuro de nuevos canales para la difusión de los contenidos centrales del programa formativo (radios comunitarias y locales, organizaciones indígenas y centros de formación locales, universidades indígenas, internet, etc.).

Hay que entender que la replicabilidad de la experiencia formativa puede ser analizada en dos niveles. En un nivel macro se trata de sistematizar la experiencia, definir la malla curricular, reunir materiales y metodologías docentes, disponer de un listado de capacitadores, etc., y transferir todos esos recursos a una o varias instituciones que puedan encargarse en el futuro de volver a impartir cursos de características similares. En un plano mucho más micro, es preciso facilitar a los alumnos egresados los conocimientos y los recursos para que ellos mismos puedan actuar como difusores de todo lo aprendido, promoviendo el cambio en sus áreas de influencia. Para ellos hay que elaborar materiales específicos para la difusión, dotarles de medios para que puedan replicar la experiencia aprendida y facilitarles medios e instituciones de apoyo que puedan ayudarles en las futuras tareas que piensen emprender.

La acreditación universitaria de la formación recibida genera algunas dudas ya que, junto a algunas ventajas evidentes, puede también provocar distorsiones en el perfil de los participantes en los programas formativos. La evaluación no puede pronunciarse de manera inequívoca sobre esta cuestión y considera que debería ser uno de los temas a ser analizado con detalle en la evaluación del programa formativo que se sugiere.

Una buena práctica reconocida ha sido el propósito de impulsar una “formación vivencial” que combina la transmisión teórica de conocimientos con su aplicación práctica, dentro de un proceso

clásico de “acción-reflexión-acción”. La elaboración de las agendas locales ha sido una experiencia destacada, en el que tan importantes como los productos alcanzados son los procesos llevados a cabo. El desafío actual es, precisamente, conseguir que las prioridades incluidas en las agendas locales (al menos algunas) puedan ser llevadas a la práctica para no frustrar procesos sociales puestos en marcha. Asumiendo que el Programa Maya Conjunto no dispone de recursos suficientes para asumir el apoyo a las propuestas incluidas en las agendas y los planes locales de incidencia, es importante sistematizar los contenidos principales de las propuestas elaboradas y presentarlos ante potenciales fuentes de financiación (nacionales e internacionales). El Programa Maya Conjunto (y las agencias del SNU vinculadas) pueden efectuar una labor importante de apalancamiento de recursos para responder a demandas locales adecuadamente estructuradas.

La evaluación valora como un logro particularmente significativo la elaboración y publicación del documento “Demandas y propuestas políticas de los Pueblos Indígenas de Iximulew”. De nuevo, hay que destacar el producto obtenido y el proceso puesto en marcha, ya que se ha logrado una muy importante participación de organizaciones indígenas en la definición de las propuestas. Teniendo en cuenta la importancia de lo conseguido hasta este momento, se sugiere que se lleven a cabo en el futuro las siguientes iniciativas:

- a) Efectuar esfuerzos adicionales para la popularización y difusión social de los contenidos del documento. Para ello pueden elaborarse documentos simplificados (folletos, trípticos, carteles, etc.), impartir sesiones de formación específicas, preparar soportes adaptados a determinados medios de comunicación (cuñas radiales, mensajes internet, noticias prensa, etc.).
- b) Dar a conocer los contenidos del documento a entidades especializadas. El Programa Maya Conjunto puede hacer de caja de resonancia para difundir el documento y sus propuestas entre otras agencias del SNU, las organizaciones de la cooperación internacional y otras entidades públicas.
- c) Incidir en los tomadores de decisiones (órganos legislativos, judiciales y ejecutivos) para que conozcan y asuman en la medida de lo posible las reivindicaciones incluidas en el documento.
- d) Apoyar el funcionamiento de la Comisión Política de Seguimiento que se ha creado para llevar adelante el plan de incidencia elaborado.

De la misma forma que se ha indicado en el caso del apoyo a los planes de incidencia y las agendas locales, es importante aportar recursos adicionales para que la propuesta de implementación de la agenda nacional (“Demandas y propuestas políticas de los Pueblos Indígenas de Iximulew”) pueda ser efectivamente llevada a la práctica. El Programa Maya Conjunto y las agencias del SNU pueden cumplir un papel muy destacado en ese propósito.

Teniendo en cuenta que Guatemala se encuentra inmersa en un periodo de incertidumbre política en el momento de realización de esta evaluación, es sumamente complejo plantear recomendaciones operativas en el resultado 2.3 del Componente 3 Participación Política que hace referencia a las actuaciones con las entidades garantes de obligaciones. Existen, tal como se ha puesto de manifiesto, dudas sobre la prioridad que se otorgará a la PNDRI y al GDRI, sobre la aprobación (o no) de la Ley 4084, sobre la disponibilidad de recursos para las iniciativas priorizadas en los diferentes planes territorializados de la PNDRI, etc.

Asumiendo, por tanto, la dificultad de proponer recomendaciones sólidamente basadas en evidencias en estos momentos, la evaluación considera que es preciso continuar apoyando a la entidad socia coparte (Secretaría del Gabinete de Desarrollo Rural Integral/ Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), a la vez que se impulsa la implementación de la PNDRI en sus diferentes niveles.

La Ley 4084 se encuentra inmersa en un fuerte proceso de debate y existen posiciones fuertemente enfrentadas sobre sus contenidos y sobre la conveniencia (o no) de su aprobación. Teniendo en cuenta las diferentes amenazas que se detectan (y que han sido puestas de manifiesto con anterioridad) en el proceso de aprobación parlamentaria de la Ley, la evaluación considera que el Programa Maya Conjunto no debe manifestar una posición específica con respecto a la Ley. Es muy probable que el resultado final de todo este proceso no resulte satisfactorio para el conjunto de las entidades involucradas, dada la disparidad de criterios que se detectan. La evaluación considera, en este sentido, que el Programa Maya Conjunto, debería limitarse a manifestar su apoyo decidido a la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, ya que está resulta coherente con el logro de buena parte de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que constituyen las metas hacia las que se orienta la actuación del conjunto del Sistema de Naciones Unidas durante los próximos años.

De lo expresado hasta ahora, se deduce que, en términos generales, es cierto que la PNDRI y, fundamentalmente, sus planes de implementación constituyen un instrumento clave para promover la participación política de las personas y las comunidades indígenas (que es el impacto final esperado del Programa Maya Conjunto fase II) y que involucran a buena parte de las instituciones del Estado, promoviendo su coordinación y la definición de actuaciones conjuntas.

Puede afirmarse, por tanto, que existen tres niveles en cierta medida complementarios, que constituyen las opciones que el Programa Maya Conjunto fase II tiene para continuar su línea de trabajo vinculado al resultado 2.3. Son los siguientes:

- a) Apoyo territorial (local) a la implementación de los Planes de implementación de la PNDRI
- b) Apoyo al Gabinete de Desarrollo Rural Integral para su fortalecimiento y para el impulso de nuevas iniciativas vinculadas con la PNDRI.
- c) Apoyo e incidencia para la aprobación de la Ley 4084

Evidentemente, existe una complejidad creciente en cada uno de los niveles considerados, aunque su impacto también puede ser comparativamente mayor. El apoyo territorial a la implementación de los planes elaborados debe ser visto como una alternativa no especialmente compleja, cuyo principal desafío es la disponibilidad de recursos, mientras que en los otros niveles existen factores externos ajenos al propio Programa Maya Conjunto fase II que pueden resultar amenazas significativas. Evidentemente esos riesgos son mayores en el caso de la opción b) y se incrementan significativamente en la opción c). Hay que tener en cuenta que existe una fuerte polarización en torno a la Ley de Desarrollo Rural Integral y que las posiciones al respecto parecen estar muy enfrentadas. Es difícil que la solución finalmente adoptada (bien sea su no aprobación o su aprobación con modificaciones más o menos significativas sobre el texto original) consiga un apoyo consensuado de todos los actores implicados, por lo que no parece aconsejable que el Programa Maya Conjunto asuma un papel muy destacado en ese proceso.

Más importante resulta apoyar la efectiva ejecución de los 21 planes territoriales de la PNDRI donde se han definido prioridades de desarrollo desde un claro enfoque participativo y de demanda. El Programa Maya Conjunto debe efectuar un serio esfuerzo para ordenar y sistematizar los contenidos de esos planes y para presentarlos a potenciales fuentes de financiamiento de carácter nacional e internacional. Este es un desafío importante al que se debe dar respuesta. Si se pretende impulsar la implementación de la PNDRI es imperativo que las tareas llevadas a cabo hasta ahora tengan su reconocimiento y constituyan la base de actuaciones transformadoras de la realidad de pobreza y exclusión de muchas comunidades. Para ello es fundamental conseguir atraer recursos extra para poder ejecutar los planes elaborados (al menos una parte de esos planes).

Junto a esta tarea clave, resulta muy importante continuar apoyando a la Secretaría del Gabinete de Desarrollo Rural Integral, para que ésta pueda cumplir un papel protagonista en un futuro inmediato. La implementación de los planes territoriales de la PNDRI puede ser una buena alternativa para reforzar las funciones de la Secretaría del GDRI. Puede organizarse una campaña de presentación y difusión de los resultados alcanzados hasta ahora para darlos a conocer a diferentes entidades y mostrar las potencialidades de desarrollo que encierran.

Teniendo en cuenta la importancia de los espacios de articulación entre titulares de derechos y portadores de obligaciones, y asumiendo la diversidad de experiencias y zonas de intervención incluidas en el Programa Maya Conjunto, así como la disposición de recursos limitados para la última fase de ejecución, la evaluación recomienda que se seleccionen con un carácter de experiencias piloto algunas iniciativas concretas de creación y puesta en marcha de COCODE, COMUDE y NGT para generar aprendizaje que puedan ser replicables en el futuro. Esas experiencias deberían seleccionar dentro de las zonas donde se dispone de planes territoriales de la PNDRI para mostrar sus posibilidades reales de implementación.

VI. Buenas prácticas y lecciones aprendidas

En el ejercicio de la evaluación se han podido confirmar las buenas prácticas que el Programa Maya Conjunto viene desarrollando, se entiende que las buenas prácticas son realizaciones que aportan a lograr los efectos del Programa y que han mostrado tener implicaciones positivas. Al mismo tiempo se han identificado las lecciones aprendidas que constituyen aprendizajes que se deben tener en cuenta para el resto del Programa así como para intervenciones futuras.

1. Buenas prácticas:

Se pueden contar las siguientes:

1. La realización de los encuentros nacionales y regionales. Fundamentalmente porque propician un espacio de encuentro de las distintas organizaciones copartes (de distintos componentes, de distintos departamentos y con proyectos distintos) con instituciones públicas y de esa manera provoca acercamientos y abre la posibilidad de sinergias.
2. Visitas conjuntas a terreno. Especialmente porque permiten tener contacto con la realidad local y comunitaria con la que el Programa contribuye. Es ventajosa desde el punto de vista de las y los titulares de derechos que se siente acompañados y tienen un contacto con el Programa, más allá de lo que cotidianamente conocen. También es importante para los coordinadores de componentes y otros funcionarios de Naciones Unidas y la Embajada de Noriega, en la medida que les permite conocer con mayor profundidad y comprender los procesos que se están desarrollando en el terreno y con ello tomar mejores decisiones.
3. Reuniones de coordinación. Las reuniones de coordinación del Programa (Comité Técnico) son importantes en tanto que constituyen un espacio de socialización de la información más importante de cada componente, facilitan la coordinación y permiten una dirección compartida de aspectos clave del Programa.
4. Sistema de Seguimiento y Evaluación. El Sistema es una buena experiencia y una buena práctica. Sirve como elemento unificador de criterios y procesos que le dan una fortaleza al Programa más allá de los criterios que cada agencia maneja internamente. Es una producción colectiva que sirve para el conjunto del Programa.
5. El sistema de comunicación y gestión de conocimiento. Que contribuye con los procesos internos del Programa y en la generación de conocimientos relativos a los componentes y a los ejes del Programa.
6. Con relación a los titulares de derechos se valora como una buena práctica la generación de capacidades que se consiguen en procesos formativos propiamente dichos (cursos, talleres, seminarios, otros) como los que se realizan por medio de la aplicación en la práctica. Se trata de capacidades que pueden permanecer muchos más allá de la propia duración del Programa.
7. Con relación a los portadores de obligaciones se reconoce como buena práctica el mantenimiento de relaciones de trabajo conjunto tendientes a generar, en dichos

portadores de obligaciones, las capacidades necesarias para responder adecuadamente a los casos y procesos en los que intervienen y se relacionan con los derechos de los Pueblos Indígenas.

2. Lecciones aprendidas:

Se han identificado las siguientes:

1. Es importante buscar mayor articulación de procesos en el terreno y entre las copartes. En el diseño del Programa debe considerarse con mayor importancia la posibilidad de coincidir en una misma área en la que las propias contrapartes puedan construir sinergias y articularse en el desarrollo de procesos conjuntos de beneficios comunes. La lógica de intervención de tres agencias respondiendo a las prioridades del componente a su cargo, no necesariamente permite esta articulación con lo cual se pierden posibilidades de provocar procesos conjuntos.

En futuras intervenciones es importante considerar la posibilidad de impulsar de forma articulada y complementaria la acción de varios componentes en una misma área con unos mismos actores locales.

2. Mayor concreción de los ejes transversales. Sin perder el carácter de transversalidad es muy importante que los ejes elegidos sean desarrollados tanto como sea posible, previendo las formas en las que recurrentemente se desarrollarán en la práctica. Con sus respectivos indicadores, pero también con las pautas de aplicación que permitan a las agencias ejecutoras un cierto margen de maniobra pero también un marco común de aplicación. Cuanto más definidas las formas de aplicación, más probable es que los ejes sean desarrollados. En el caso de la fase II ha habido uno de los ejes que ha sido mejor desarrollado y otro con menos precisiones. Esto ha repercutido en una diferente medida de apropiación y desarrollo.
3. Prestar mayor cuidado a la previsión de cambios contextuales, especialmente en el contexto político. Los cambios de gobierno tradicionalmente implican cambios drásticos en las políticas y programas. Aunque es imposible predecir todo lo que sucederá en un caso dado, es importante considerar el desarrollo de un esfuerzo de análisis que permita reconocer los posibles cambios de prioridades que puedan afectar los procesos que tienen que ver con el Programa. En la medida que se producen cambios, también es posible definir acciones que minimicen los impactos negativos y