

LECCIONES APPRENDIDAS DE PROFED

Conclusiones Generales de la Revisión Externa del Programa y apuntes sobre lecciones aprendidas

Gema Chacón, consultora independiente

Conclusiones Generales:

- El Programa ha significado una intervención pertinente para mantener y avanzar en los temas de reconciliación, derechos humanos y justicia; y principalmente para apoyar el posicionamiento de las OSC en los mismos. En este marco puede concluirse que el Programa ha contribuido a fortalecer el estado de derecho en el país.

La diversidad de proyectos apoyados, ejecutados tanto por organizaciones grandes, de envergadura nacional, y locales; en algunos casos abordando los temas del Programa desde una perspectiva nueva, metodologías creativas, etc. muestra que los proyectos aprobados, no solo fueron pertinentes sino que han trabajado temas sensibles en este marco.

- El Programa ha tenido una amplia cobertura geográfica y poblacional, principalmente de zonas y organizaciones que trabajan con población indígena, coincidiendo con sectores que fueron gravemente afectados por el conflicto.

- Tener como marco la agenda para la paz (acuerdos de paz) sigue siendo importante para la sociedad civil guatemalteca (como una contraparte mencionó: "por ahora es el único proyecto de nación que tenemos"); pero establecerla como único marco actualmente limita, ya que hay muchos temas, que a consideración de algunas contrapartes, la rebasan.

- En relación a la capacitación; se percibe por parte de las contrapartes cierto nivel de cansancio hacia capacitaciones en temas técnicos generales; además la mezcla en estas capacitaciones, de diferentes niveles de personas /organizaciones con diferentes niveles de capacidades, dificulta un mejor aprovechamiento de las mismas; actualmente la demanda en este ámbito se dirige más hacia la profundización en la temática especializada de las organizaciones.

- El Programa se ha ejecutado con eficiencia administrativa. El equipo, a pesar de ser pequeño – 3 personas – ha logrado dar acompañamiento y facilitado el acercamiento personal con las contrapartes.

Se ha logrado una relación armoniosa y de confianza, normalmente muy difícil de lograr entre las organizaciones de la sociedad civil y el PNUD, donde más bien han prevalecido relaciones distantes y con matices de desconfianza. En este caso fácilmente las contrapartes han podido compartir inquietudes u opiniones sobre el contexto guatemalteco, que afectan directamente su quehacer.

Apuntes sobre lecciones aprendidas:

- La corta temporalidad de los proyectos aprobados no ha permitido desarrollar procesos, lo cual ha limitado el impacto de los mismos.
- La sola actividad de intercambios no genera alianzas estratégicas, hay que ir más allá en la reflexión.
- La comprensión exacta del alcance de los convenios contribuye a la fluidez en la ejecución y a la confianza entre las partes.
- La inflexibilidad en los criterios y procedimientos administrativos - financieros del capital donado, impide la generación de fondos adicionales para los mismos proyectos (intereses).
- Las razones de negación de un proyecto y principalmente de la solicitud de una ampliación ó extensión, debe ser aclaradas y/o dialogadas con la contraparte; no hacerlo ha generado desconfianzas.
- La flexibilidad y apertura al diálogo por parte de la agencia donante, en este caso del Programa, contribuye a generar mayor impacto en los proyectos, ya que facilita las readecuaciones pertinentes y oportunas.
- El programa ha demostrado que con voluntad, la cooperación bilateral y el PNUD pueden trabajar directamente con las organizaciones de la sociedad civil.

I. Principales Aciertos, Logros y Debilidades del Programa

Se pudieron identificar los siguientes logros ó aciertos del Programa:

- ✓ La apertura y capacidad del equipo del Programa para comprender proyectos difíciles en el contexto guatemalteco, por ejemplo, la ley del servicio civil; reforma penitenciaria; auditoria social del presupuesto militar; y apoyar /acompañar procesos complejos de concertación y negociación como el del Plan Nacional de Resarcimiento y las Mesas Intersectoriales de Diálogo.
 - ✓ El Programa muestra en general buenos niveles de eficiencia y eficacia en su implementación, principalmente las contrapartes resaltaron los aspectos administrativos; el acompañamiento en la elaboración de los informes financieros y las auditorias. Se considera que en esta área se ha dado una retroalimentación adecuada, que ha tenido su impacto positivo en el funcionamiento de los proyectos y manejo transparente de los fondos.
 - ✓ Los procedimientos del Programa han sido ágiles y transparentes; la coordinación y solución de problemas no es burocrática. Hay flexibilidad y rapidez para entender y aprobar cambios provocados por coyunturas que están fuera del alcance de las organizaciones contrapartes.
- El respeto por parte del Programa hacia la autonomía institucional ha permitido un mejor funcionamiento en los proyectos, expresado en la fluidez y creatividad de su accionar.

También hay un reconocimiento, por parte de las contrapartes, al apoyo moral y solidario recibido por el equipo del Programa.

✓ El Programa priorizó, según la opinión de las contrapartes, el desarrollo de capacidades en el manejo de herramientas técnicas y metodológicas que contribuyeron a la eficiencia en la gerencia de los proyectos, como planificación (marco lógico); construcción de indicadores; monitoreo y evaluación; e instrumentos administrativos – financieros.

También se trabajó en temas que facilitaron la ejecución, como auditoría social y resolución de conflictos; este último es uno de los más apreciados, de hecho se espera tener la oportunidad de profundizar.

✓ Los intercambios promovidos entre las contrapartes han facilitado acercamientos y relaciones interinstitucionales, que en algunos casos, generaron acciones complementarias y alianzas estratégicas puntuales; por ejemplo como los casos de caja lúdica con médicos descalzos y el proyecto en Rabinal.

✓ La selección e inclusión de proyectos con organizaciones de base ha generado un impacto directo y posible de medir, en grupos metas focalizados y claramente identificados; esto se puede aplicar gran parte de los proyectos locales.

Las principales debilidades ó dificultades del Programa se encuentran en:

× Sobre el diseño del Programa:

Si bien los objetivos del Programa son demasiado amplios, esto en sí no se considera negativo; el problema es que en el diseño del marco lógico no se logra concretizar y delimitar los alcances del Programa, a través de resultados e indicadores claros que permitan medir sus logros, y en un futuro su impacto. Es un diseño bastante deficiente que ha dificultado la implementación adecuada del Programa.

× Sobre la presentación y selección de los proyectos:

El programa no contaba con instrumentos y formatos definidos para la planificación y presentación de los proyectos.

La orientación para el uso del marco lógico como herramienta de planificación y presentación de los proyectos se dio en la marcha (II convocatoria). En la opinión de las contrapartes el desconocer las ponderaciones y parámetros para la calificación de los proyectos, provoca incertidumbre sobre la objetividad de la selección.

Estas situaciones podrían haber afectado la igualdad de condiciones en la participación y generado dudas sobre la transparencia en las decisiones de aprobación de los proyectos.

× Sobre el Monitoreo y evaluación de los proyectos financiados:

El Programa no ha contado con un sistema de monitoreo y evaluación, difícil además de diseñar con los deficientes indicadores de su marco lógico; esto generó poca retroalimentación hacia las contrapartes, principalmente de sus informes narrativos. También dificultó la evaluación de resultados de los proyectos, la cual se percibe como deficiente.

El seguimiento /monitoreo a las contrapartes no fue de la misma intensidad. En algunos casos se mencionó que fue casi nulo y en otros, positivo y suficiente.

Hay proyectos que resienten la poca participación del Programa en sus actividades y por lo tanto la poca relación con la población meta de los mismos. En general se percibe cierto nivel de informalidad en este aspecto, es claro que no se contaba con un sistema, quedando estas actividades a la discrecionalidad de la coordinación del Programa.

Todo lo anterior, así como la ausencia de una línea de base para el Programa, ha dificultado la medición de resultados e impacto del mismo.

× Sobre la sinergia y complementariedades:

Si bien ha habido intercambios, las contrapartes no tienen un sentido de pertenencia a un Programa; no ha habido sinergia entre ellas, tampoco mayor articulación ó complementariedad, ni a nivel institucional; ni de agendas; ni entre lo local y nacional.

× Sobre las restricciones administrativas del Programa:

Las restricciones para la adquisición de equipamiento han afectado el desarrollo de algunos proyectos, principalmente de organizaciones pequeñas con recursos limitados.

× Sobre las prioridades temáticas del Programa:

Las contrapartes perciben como una debilidad no haber priorizado la incidencia en políticas públicas.

II. Recomendaciones

Estas recomendaciones parten de la conclusión de que en términos generales este Programa se visualiza por parte de las OSC, como un facilitador, que apoya con sus acciones, el posicionamiento político de las organizaciones de la sociedad civil que tienen como objetivo el fortalecimiento de la democracia en Guatemala. Por lo tanto los proyectos aprobados propugnan por cambios y consolidación de procesos que contribuyan a este fin.

Con base a esta afirmación se formulan las siguientes recomendaciones para la planificación de una II fase del Programa, las cuales también toman en cuenta las consideraciones establecidas en los términos de referencia para la revisión externa, que son:

- Eficiencia y Efectividad
- Impacto
- Relevancia: responder a las necesidades del grupo meta y otros afectados.
- Sostenibilidad
- Tipo de control /auditoría requerida
- Tipo de asesoría requerida.

Recomendaciones:

Eficiencia y efectividad:

i. Es indispensable mejorar el diseño del Programa; establecer resultados e indicadores claros y medibles; así como mantener el balance entre lo local y nacional de tal forma que posibilite la resonancia social necesaria en el accionar político de la sociedad civil.

Hay que priorizar procesos, esto implica: (1) dar continuidad a procesos iniciados en la I Fase, que han sido bien evaluados, que planteen saltos de calidad y/o innovaciones en sus propuestas para la II fase, esto implica considerar apartar un % del fondo para garantizarlo; (2) identificar y completar procesos, financiados por otros programas ó donantes, que se quedaron truncados por carecer de financiamiento para concluir su ciclo, pero que podrían aportar a los objetivos del programa. Revisar la temporalidad de los proyectos. Se sugiere un mínimo de 24 meses; y (3) Revisar la temporalidad de los proyectos, se sugiere un mínimo de 24 meses.

ii. Garantizar el funcionamiento de un sistema de monitoreo y evaluación que posibilite demostrar resultados e impacto al finalizar el Programa. Hay que socializar y retroalimentar el diseño del sistema antes de su implementación.

iii. Se recomienda continuar con el mecanismo de selección vía convocatorias públicas, el cual se percibe como transparente y ágil, pero remitiéndose a una sola, para garantizar que los proyectos cuentan con mayor tiempo de ejecución.

Continuar con el Comité de Selección como la instancia de selección y aprobación de proyectos, pero considerando incluir alguna representación de la sociedad civil, con criterios claros para excusarse en casos de conflictos de intereses; así como criterios de especialización, experiencia y reconocimiento en la temática del Programa.

iv. Mantener la dinámica de flexibilidad y no autocracia; permitir adecuaciones en los proyectos, cuando estos se ven afectados por supuestos externos que no se dan como se esperaban.

Impacto y relevancia (responder a las necesidades del grupo meta y otros afectados)

v. Una II Fase debe partir de una definición clara del concepto de sociedad civil que se va a manejar en el marco del Programa.

Si partimos de la definición más simple, que sociedad civil son todas las personas que no ejercen el poder público; esto nos llevaría a priorizar el fortalecimiento del poder civil; y esto a su vez a la priorización del

80

fortalecimiento y posicionamiento de las organizaciones de la sociedad civil, en síntesis su capacidad de impacto político.

A su vez esto conlleva a que facilitar que la sociedad civil genere, articule y concierte su propia agenda debe ser una prioridad.

vi. Redefinir los temas del Programa, ajustándolos a las prioridades actuales de las contrapartes y a la necesidad de generar – y demostrar – un mayor impacto del Programa. Hay que tener en cuenta que se trata de un Programa con planificaciones de mediano plazo (3 años).

vii. Definir ejes transversales comunes para todos los proyectos. Estos deben vincularse a aspectos donde tanto el Programa, los donantes y las contrapartes estiman que es necesario tener un fuerte impacto, independiente de la temática que se priorice.

Se proponen como ejes transversales: derechos humanos – en la práctica de la I fase funcionó como tal; género; y multiculturalidad.

Hay que garantizar que estos tengan una expresión concreta en los indicadores del Programa, para que la sumatoria genere un importante impacto.

viii. Se recomienda mantener como marco global del Programa los Acuerdos de Paz; pero hay que propiciar espacios para la reflexión y actualización de los mismos, en el nuevo contexto guatemalteco y mundial. Sus logros, sus límites, que es Acuerdos de Paz y que no lo es, etc.

Esto aportará a la definición /retroalimentación y/o perfeccionamiento de las agendas de la sociedad civil y por ende a su fortalecimiento.

También hay que tratar de vincular los Acuerdos directamente con la gente, con sus problemas cotidianos, de esta manera la población en general podrá ir identificarlos como su agenda, aspecto que es muy débil y/o inexistente actualmente.

ix. Si bien la sociedad civil debe protagonizar políticamente, el PNUD podría brindar un acompañamiento más fuerte en este aspecto, el cual se podría expresar en un posicionamiento claro, abierto y propositivo, que por un lado refuerce los planteamientos de la sociedad civil, y por otro, contribuya al acercamiento y convergencia con entes gubernamentales – por ejemplo: abriendo espacios donde la sociedad civil pueda, por ejemplo, conocer planes de trabajo y prioridades de estos entes; organizar encuentros nacionales, regionales, departamentales y municipales entre ONG ´s y OG ´s.

x. La construcción de alianzas estratégicas políticas, de complementariedad temática y de acción, deben ser una prioridad.

Los intercambios sirven pero hay que ir más allá, creando espacios para compartir y analizar agendas políticas.

xi. Priorizar proyectos con impacto en jóvenes, ya que se visualiza que el cambio generacional será clave en el contexto guatemalteco.

Sostenibilidad:

xii. Transitar de la realización de eventos aislados de capacitación y asesorías al apoyo de procesos de fortalecimiento institucional. Considerar la participación en este tipo de actividades, no sólo de personal directivo, sino intermedio y de base.

Hay que insistir en la calidad de la capacitación y las asesorías, tanto en

contenidos como en metodologías creativas. Y principalmente que tengan una vinculación directa con las agendas políticas y/o los planes estratégicos de las contrapartes.

xiii. El programa ha venido promoviendo algunas mesas ó familias de cooperantes; es una práctica que debe profundizarse, priorizando como beneficiarios las articulaciones temáticas y/o alianzas políticas de las contrapartes.

xiv. Facilitar un mayor acceso a expertos, bibliografía, informes y base de datos de Naciones Unidas. Recopilar información/ libros y distribuirla entre las contrapartes.

También se recomienda promover contactos con experiencias, procesos similares, y eventos especializados en otros países – el abrir puertas - como elementos de enriquecimiento y perfeccionamiento. Utilizar más proactivamente la "red" de oficinas de Naciones Unidas en el mundo para facilitarlos.

xv. Importante en esta fase será priorizar la sistematización y divulgación de experiencias, principalmente aquellas con un impacto destacado. Divulgar ampliamente los logros y avances de los proyectos financiados, por ejemplo con suplementos en medios escritos con cobertura nacional.

Tipo de control / auditoría requerida

xvi. El apoyo en los controles administrativos y financieros, así como la retroalimentación y análisis de los resultados de las auditorías, deben mantenerse.

xvii. Las restricciones sobre inversiones en equipamiento no deben aplicarse en general, habrá que considerar excepciones, sobre criterios claramente establecidos.

Tipo de asesoría requerida.

xviii. Las asesorías requeridas por parte del Programa deberán ser analizadas y concertadas con las contrapartes, a la luz de los resultados del monitoreo y evaluación de los proyectos.

III. Colocación y distribución de los Fondos del Programa

En la colocación y distribución de los fondos se puede observar la coherencia del programa con los objetivos del mismo. (se anexa un cuadro sobre este aspecto).

82

Partiendo de que el programa tenía tres temas de enfoque – Reconciliación Nacional, Derechos Humanos y Justicia – en la práctica derechos humanos se ha manejado como eje transversal y el mismo equipo de proyecto terminando clasificando todos los proyectos de acuerdo a dos temas, cruzados por el criterio geográfico.

El total invertido directamente en proyectos fue de 18,952,752.00 Quetzales (aproximadamente US\$ 2,527,033.60 a una tasa de cambio de 7.50 quetzales por US\$1.00); el fondo total del Programa era de US\$4,000,000.00₁; esto significa una inversión directa en proyectos del 63%; el restante 37% se invirtió en

capacitaciones, asesorías, foros, etc. y gastos de coordinación. Adicionalmente los donantes reconocieron un % por administración al PNUD.

Al ordenar las cifras, se observa que el programa privilegió la inversión en el nivel local - el 62.5% del total invertido. Y en el tema Justicia – el 65.3 %; como consecuencia en el tema de Reconciliación se invirtieron 34.7% de los fondos y en el nivel nacional el 37.5%

La distribución temática en el nivel local se observa así:

Del total invertido en Justicia (12,383,617.00 quetzales) el 63%.

En el caso de reconciliación, del total invertido (6,569,135.00 quetzales) el 61%

IV. Planificación de la II Fase del Programa

Con estos resultados de la consultoría se definen los componentes del Programa para la II Fase, prevista a ejecutarse durante 3 años, del 2004 al 2006.

Dado que la consultoría se desarrolló con una metodología participativa, el siguiente contenido fue formulado con base a las necesidades y expectativas expresadas por las contrapartes y personas e instituciones que fueron consultadas al respecto, ya sea a través de entrevistas ó en talleres participativos.

Debido a que el equipo coordinador del Programa no había sido entrevistado, se decidió realizar una jornada extra en conjunto con el coordinador y considerando los insumos resultado de la consultoría, para la elaboración de los principales instrumentos de la planificación de la II Fase, como son, la visión estratégica para los tres años; el marco lógico; las estrategias para cada uno de los resultados establecidos en el marco lógico; y la misión del Programa.

Estos a su vez son los que han sido utilizados para la formulación final de la propuesta presentada a los potenciales donantes.

Se presenta a continuación una síntesis de los instrumentos diseñados:

‡ Cifra aproximada debido a las tasas de cambio utilizadas.

83

El FIN u Objetivo de Desarrollo del Programa, es el mismo que el del área programática #1, denominada "Consolidación de la Paz y la Multiculturalidad", que es donde se ubica el Programa en el marco de la estructura del PNUD; se parte del supuesto de que todos los programas ó proyectos de esta área programática deben contribuir al logro de su Objetivo Superior ó de Desarrollo.

De acuerdo a lo anterior se propone la siguiente formulación del FIN:

"Contribuir a facilitar el proceso de cambio para la construcción de la paz en Guatemala"

Esta contribución se podrá medir mediante los siguientes indicadores:

- ☞ Mejoramiento de la confianza entre la sociedad civil y los poderes del Estado, el cual se expresara en el ranking de Transparencia Internacional.
- ☞ El establecimiento de rutinas gubernamentales con mecanismos que aseguran la participación de la sociedad civil: elecciones de funcionarios públicos, presupuestos locales ó nacional, etc.
- ☞ La disminución de las amenazas contra defensores de derechos humanos.

La verificación del logro de estos indicadores se podrá realizar a través

de los siguientes medios y/o fuentes de:

- Informe anual de Transparencia Internacional sobre la percepción de confianza de la población en relación al uso de los bienes del Estado. Línea de base: informe del 2003.
- Temas consensuadas para diferentes cargos políticos vinculados a los temas del Programa; actas; pronunciamientos; medios de comunicación.
- Informe de comparación entre la línea de base Diciembre 2003 sobre amenazas a defensores de derechos humanos y los resultados del monitoreo realizado durante los 3 años de duración del Programa.

Este tipo de indicadores como unidades para medir el éxito ó logro de los objetivos propuestos, obliga al Programa a establecer con base a ellos, un plan de monitoreo y evaluación, partiendo de una línea de base del año 2003; este plan debe abarcar toda la jerarquía de objetivos propuestos: FIN u Objetivo de Desarrollo; Propósito; y Resultados.

El propósito del Programa:

Describe el efecto que se espera lograr, producto de la acción del Programa. Son la razón por la cual se trabajo y está directamente vinculado al logro de los resultados.

Para el propósito del Programa, uno, de acuerdo al diseño de proyectos con el esquema del marco lógico, se propone la siguiente formulación:

84

"Fomentar las contribuciones de la sociedad civil para la construcción de una democracia participativa con enfoque en derechos humanos"

Producto del logro de los resultados del Programa, se espera que se logren efectos positivos, expresados a través de los siguientes indicadores en el Propósito.

☞ Reconocimiento y/o aceptación gubernamental de 3 iniciativas apoyadas por el Programa.

☞ Dos iniciativas apoyadas por el Programa han logrado asignación presupuestaria.

☞ La Instancia Multiinstitucional con participación de alto nivel de la Procuraría de Derechos Humanos (PDH), es un interlocutor reconocido y válido para los poderes del Estado, que es invitado a emitir opinión y negociar sobre aspectos vinculados al tema de Reconciliación Nacional.

☞ La Comisión Nacional de Apoyo y Seguimiento al Fortalecimiento de la Justicia con participación de alto nivel del organismo judicial, es un interlocutor reconocido y válido para los poderes del Estado, el cual es invitado a emitir opinión y negociar sobre aspectos vinculados al tema de Justicia.

☞ La Comisión Nacional de Transparencia y contra la Corrupción, es un interlocutor reconocido y válido para los poderes del Estado, el cual es invitado a emitir opinión y negociar sobre aspectos vinculados al tema de Transparencia y Corrupción.

Para poder medir adecuadamente estos efectos el Programa debe establecer su línea de base (2003), tanto cuantitativa como cualitativamente, y vinculada a estos indicadores.

La verificación del logro de estos indicadores se podrá realizar a través de los

siguientes medios y/o fuentes de:

- Acuerdos gubernativos /decretos presidenciales / leyes ó políticas aprobadas.
- Presupuesto nacional.
- Actas
- Convocatorias
- Acuerdos firmados en conjunto, entre las entidades y el gobierno.
- Referencias de medios de comunicación.
- Solicitudes de apoyo para actividades.

El logro de estos efectos en la magnitud que establecen sus indicadores, esta condicionado a dos supuestos externos; el que se den estas condiciones identificadas como necesarias, no esta en el ámbito de decisión del Programa ni del PNUD; la razón de establecerlas es que se influya ó incida para que se den, en el tiempo y forma que se necesita; de no lograrse se podría dificultar y limitar el

85

logro del propósito, la contribución al FIN u Objetivo Superior, y los resultados de los proyectos financiados. Estas son:

- Hay voluntad política de los poderes del Estado ejerciendo en el período 2004 – 2007
- Los diálogos entre los poderes del Estado y la sociedad civil son vinculantes.