

LECCIONES APPRENDIDAS DE PASOC 1

Resumen ejecutivo

El Programa Participación de la Sociedad Civil – PASOC del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fue ejecutado durante el período 2004-2006, como continuación del programa Participación de la Sociedad Civil en Materia de Reconciliación Nacional, Derechos Humanos y Justicia (PROFED-OSC) ejecutado por PNUD durante el período 2000-2003. En las dos fases, el gobierno de Noruega ha ofrecido el aporte mayor, junto con los gobiernos de Suecia y Dinamarca. PASOC ha contado con un presupuesto de unos US\$ 7 millones durante el período 2004-2006.

La sociedad civil guatemalteca ha constituido, sobre todo durante la década de los ´90, parte del proceso de paz, en el cual importantes sectores de la sociedad ganaron reconocimiento y legitimidad. Una década después de la firma de los Acuerdos de Paz y dos décadas después de haber terminado el último gobierno militar, se observa en general grandes cambios de la sociedad guatemalteca a favor de la democratización, respeto de derechos humanos y una ciudadanía con capacidad y espacio para participar.

Lecciones aprendidas sobre PNUD y la sociedad civil

1. Aunque los gobiernos son los socios principales de PNUD, existen lineamientos políticos y administrativos corporativos claros para trabajar con la sociedad civil sin considerar esto como conflictivo con el mandato de PNUD.
2. La inclusión en el MANUD Guatemala de la sociedad civil como socio de PNUD ha sido un importante paso para promover el acercamiento entre el Estado y la sociedad civil y promover diálogos incluyentes.
3. La modalidad administrativa DEX es muy adecuada para trabajar con organizaciones de la sociedad civil y en temas sensitivos.

Lecciones aprendidas de PROFED-OSC para mejorar en PASOC:

1. Comparado con la ejecución de PROFED-OSC, ha sido una gran ventaja para el programa tener un marco de administración propia para mejorar la eficiencia y la claridad de objetivos y no estar relacionado administrativamente a otros proyectos y programas, lo que incluso causó problemas de cierre de la ejecución.
2. La definición de una entidad de ejecución como el Equipo PASOC con coordinador, oficial de proyecto y asistente, directamente bajo la gerencia de proyectos DEX, que recae en la Representante Residente Adjunta, fue un modelo muy adecuado para el propósito.

3. Ha resultado importante dedicar, como parte del plan de trabajo, amplio tiempo y esfuerzo, por parte del Equipo PASOC, al acompañamiento de sus socios y no limitar sus relaciones a lo administrativo y formal. La confianza generada entre la sociedad civil y PNUD se debe en gran medida a esta dinámica de acompañamiento.

4. Los socios apreciaron la flexibilidad y espacio para que las propias iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil prosperaran, permitiendo la creatividad y el estímulo del desarrollo de las organizaciones mismas y no insistir en iniciativas de PNUD, los donantes o el programa. Este principio dio también buenos resultados en el tema de formación y capacitación técnica de las organizaciones de la sociedad civil.

Lecciones aprendidas sobre la selección de proyectos:

1. El método de convocatorias amplias y públicas es positivo porque no excluye la participación de nadie, y ha sido aceptado por la sociedad civil como adecuado.

2. Con las convocatorias abiertas, PNUD responde a iniciativas propias de la sociedad civil y no impone su propia agenda, ni la del Estado.

3. Los criterios de selección han sido interpretados por los miembros de los comités como lineamientos más que como reglas, lo que ha permitido la flexibilidad en la consideración de las propuestas, facilitando la consideración de un buen número de opciones e incluso la selección de proyectos que habrían quedado fuera con una interpretación rígida de los criterios.

4. Un Comité de Selección amplio enriquece las discusiones en el proceso de selección, pero complica la capacidad de llegar a consenso operativo. La participación de SEGEPLAN en el comité aumentó el número de miembros, pero su participación fue positiva y quedó constancia de la transparencia de la selección.

5. La conclusión de la segunda ronda de selección finalizó cuando quedó poco tiempo para concluir el programa, obligando al Comité de selección considerar proyectos de corta duración.

6. La falta de parámetros geográficos en la selección de proyectos resulta en una dispersión geográfica de proyectos seleccionados.

7. Las organizaciones nuevas, pequeñas y rurales presentan buenas capacidades para manejar proyectos, igual como las organizaciones famosas en la capital. En muchos casos, aquellas organizaciones son más responsables y cumplidas y pueden convertirse a socios importantes para PNUD.

Lecciones aprendidas en el tema reconciliación:

1. La sociedad civil, con apoyo de PASOC y otros programas, ha logrado dar seguimiento adecuado a las recomendaciones que les corresponden en el CEH, y muestra una importante capacidad de convertir las recomendaciones en líneas de trabajo.

2. Hay un importante nivel de reconciliación entre las organizaciones de la sociedad civil, que muestran un ambiente de más tolerancia y respeto por las visiones y estrategias variadas.

3. Los proyectos apoyados y talleres realizados, ayudaron a constatar que la reconciliación es más que todo una actitud, un elemento cultural, que requiere un proceso formativo, y que la generación más joven, que no ha tenido la vivencia del conflicto armado, es el sujeto más apropiado para lograr resultados en un proceso que es de largo plazo.

4. De los donantes de PASOC, sólo Noruega expresó interés por apoyar este tema, pero al mismo tiempo la Embajada de dicho país ha expresado que el tema puede estar agotado para cooperación internacional. Se puede concluir que hay poca posibilidad de incluir el tema en los programas existentes, siendo necesario buscar nuevos ángulos para abordarlo.

Lecciones aprendidas en el tema acceso a la justicia:

1. El sistema de justicia propio de los pueblos indígenas es legitimado por la Constitución, la Corte Suprema de Justicia, el Convenio 169 de OIT y los Acuerdos de Paz. El apoyo de las Naciones Unidas para facilitar su promoción y sistematización ha sido un importante respaldo para sus promotores.

2. Las organizaciones apoyadas son capaces de definir su propia necesidad y conveniencia de construir alianzas y coordinaciones y no necesitan que socios o organizaciones ajenas las promuevan, sino que muestren su voluntad de apoyar los esfuerzos legítimos de los actores mismos.

3. Existe el riesgo que organizaciones no gubernamentales (con apoyo internacional) usurpen o pretendan representar funciones de autoridades comunitarias, un aspecto que PNUD debe tomar en consideración en futuras ocasiones de colaboración con el sistema de justicia propio de los pueblos indígenas.

Lecciones aprendidas en el tema transparencia y auditoría social:

1. El sistema de los Consejos de Desarrollo se ha establecido en Guatemala, y constituye un espacio muy legítimo para PNUD como mecanismo para trabajar con la sociedad civil. El CPAP enfatiza el nivel departamental (CODEDE), pero es evidente que la participación de la sociedad civil debe consolidarse primero a nivel comunitario (COCODE) y nivel municipal (COMUDE) para luego alcanzar el nivel nacional (CONADUR).

2. Se ha generado una mejor conceptualización de los temas transparencia y auditoría social, en la cual el Estado se compromete a generar la transparencia mientras la sociedad civil aplica una auditoría social responsable, basado en su acceso a información pública.

3. En el caso del monitoreo del presupuesto militar, organizaciones de la sociedad civil han creado importantes alianzas y métodos de trabajar que involucran al Congreso de la República, periodistas investigativos e instrumentos de transparencia proporcionados por el Estado. Esta metodología puede ser aplicado al monitoreo de otros gastos públicos.

4. La inclusión de la Cámara de Comercio como representante de los intereses empresariales en el programa significó una dimensión adicional a las organizaciones tradicionales de la sociedad civil, y facilitó acercamientos con instituciones del Estado como la Contraloría General de Cuentas.
5. Hay una apertura por parte de ciertas instituciones del Estado para reconocer los aportes en temas de transparencia de varios socios de PASOC.
6. La auditoría social es un tema muy apto para desarrollar actividades con la sociedad civil para fomentar la transparencia y la participación ciudadana.

Lecciones aprendidas sobre incidencia:

1. La promoción de la incidencia de la sociedad civil hacia las autoridades requiere una estrategia coherente por parte del programa, un aspecto que ha sido débil en esta fase. Efectos positivos se dieron en muchos casos más por suerte que buena planificación.
2. A nivel nacional se ha conformado grupos de protagonistas con la tendencia de dominar los espacios de diálogo, mientras a nivel local se han formado organizaciones muy capaces de analizar la situación local y los procesos de desarrollo, pero que aún no tienen capacidad política para llevar su participación fuera del contexto local. Tratar temas locales requiere la relación con organizaciones locales.
3. El fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en su capacidad de incidencia, se logra fortaleciendo las iniciativas propias de las organizaciones y facilitando su acceso a instituciones del Estado, no como un gesto generoso de las Naciones Unidas. La conciencia de los derechos ciudadanos de acceder a la información y los enlaces con las instituciones del Estado son más sostenibles que apoyo internacional.

Lecciones aprendidas de la coyuntura:

1. Con el cambio de gobierno y por el bajo nivel de institucionalidad del Estado, hay poca continuidad en las relaciones entre el gobierno y el PNUD. De la experiencia del cambio de autoridades gubernamentales se puede colegir que, si no se toman medidas para asegurar una transición fluida, la continuidad de los procesos programáticos puede ponerse en riesgo o sufrir dificultades.
2. El gobierno tiene tendencia a considerarse como el socio exclusivo de PNUD y tiene poca información sobre el compromiso de PNUD con la sociedad civil, y alega que PNUD presta más atención a la sociedad civil que al Estado.
3. Dado que algunas organizaciones de la sociedad civil apoyadas por PASOC no tienen una forma adecuada de comunicarse con el gobierno, causan indirectamente situaciones incómodas entre el PNUD y el gobierno.

Lecciones aprendidas de la cooperación

1. Los cooperantes con el programa han tenido un alto nivel de confianza y esperanza en el mismo y consideran estratégico el apoyo a la sociedad civil por

medio de PNUD, dada su presencia permanente en el país y sus canales de comunicación con el Estado.

2. El programa ha contribuido a mayores esfuerzos de coordinación entre los donantes y ha visualizado la conveniencia de programas multi-donantes para el fortalecimiento de la sociedad civil.

3. La valoración positiva que los donantes hacen del PASOC se constata en el hecho de que constituye el único programa apoyado por Suecia por medio de PNUD y el único ejecutado por Dinamarca a nivel centroamericano con PNUD. Noruega considera a PASOC como un programa modelo para su cooperación en otros países post-conflicto.

Lecciones aprendidas para la nueva fase de PASOC:

1. La experiencia de 6 años colaborando con las organizaciones de la sociedad civil en un ambiente cambiante a favor de la democracia participativa, ha permitido al PNUD conocer organizaciones de la sociedad civil que promueven relaciones constructivas con las instituciones del Estado.

2. Existe una capacidad importante por parte de varias organizaciones de la sociedad civil de generar propuestas que contribuyan a un seguimiento participativo a políticas definidas.

3. Hoy en día, hay un tipo de organizaciones de la sociedad civil que son menos dominadas por posiciones ideológicas y oposición al Estado y están más a favor de diálogo y cooperación. Un gran número de nuevas organizaciones con capacidades prometedoras se encuentra en gran medida fuera de la ciudad capital, con líderes jóvenes e indígenas.

4. Hay interés por parte de la cooperación internacional de seguir canalizando apoyo a la sociedad civil por medio de PNUD Guatemala, que debe estar consciente que la experiencia de PASOC ya es un referente de buenas prácticas en el trabajo con la sociedad civil, a nivel internacional.

