

**UNA VALORACION DE LOS PROGRAMAS Y FRENTES  
DE TRABAJO DE LA OFICINA DE PNUD EN  
GUATEMALA  
RELACIONADOS CON ORGANIZACIONES DE LA  
SOCIEDAD CIVIL**

**INFORME DE CONSULTORIA**

Presentado a  
la oficina del Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo en Guatemala (PNUD-Guatemala)

Por David Holiday

Septiembre de 1997

## INTRODUCCION

Este informe fue solicitado por PNUD/Guatemala con el propósito de sistematizar y reflexionar sobre su trabajo actual con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en Guatemala.<sup>1</sup> La investigación para éste fue llevada a cabo en Guatemala (con visitas a Quetzaltenango y Huehuetenango) durante el mes de junio y los primeros días de julio de 1997. David Holiday fue contratado como consultor, y Michael Lerner y Provash Budden participaron en muchas de las entrevistas o las llevaron a cabo, en especial las relacionadas con el Programa de Fortalecimiento de las ONG. El resumen que sintetiza las entrevistas relacionadas con lo anterior (que aparece en el Anexo I) fue escrito principalmente por ellos.

Este documento analiza el trabajo de PNUD con las organizaciones de la sociedad civil, tanto en el programa de fortalecimiento institucional como en los otros frentes de trabajo, incluyendo la participación de las OSC en la implementación y ejecución de proyectos; el acompañamiento y el trabajo conjunto con las OSC en diferentes áreas temáticas; los mecanismos interagenciales de coordinación y comunicación con las OSC; y el rol de los VNUs en relación con las OSC. Se presta especial atención al trabajo con las organizaciones de mujeres, indígenas, medio ambiente, desarrollo, población desarraigada y organizaciones que brindan atención a los excombatientes.

La metodología del estudio es explicada en los Anexos III y IV (términos de referencia y diseño de la evaluación) y la lista de entrevistados aparece en el Anexo II. Casi la totalidad de participantes de organizaciones en el Programa de Fortalecimiento Institucional fueron entrevistados (un resumen se encuentra en el Anexo I), mientras que se definió una muestra para las organizaciones de los demás programas (los cuales involucran a menos organizaciones). Las entrevistas fueron realizadas con preguntas abiertas y se referían a temas que funcionaron como indicadores. La lista de cuestionamientos presentada en el diseño solamente sirve de guía. Aparte de las organizaciones nacionales, se entrevistó a instituciones internacionales (tanto gubernamentales como no gubernamentales), así como oficiales de PNUD.

## COMENTARIOS Y CONCLUSIONES SOBRE LOS DIFERENTES FRENTES DE TRABAJO

### Referente al Trabajo con Mujeres

El trabajo de PNUD con organizaciones de mujeres gira alrededor de la creación del Foro de la Mujer, figura institucional contemplada en los Acuerdos de Paz. Considerando que los grupos de mujeres son débiles en cuanto a su organización, PNUD decidió apoyar al Sector de Mujeres de la Asamblea de la Sociedad Civil y a la Comisión Nacional Permanente de Derechos de la Mujer de

---

<sup>1</sup> El término OSC está siendo utilizado en vez de ONG porque demuestra precisamente la amplitud de organizaciones (por ejemplo, las organizaciones mayas y de mujeres) con las cuales se relaciona PNUD.

COPMAGUA. Al primer grupo, para poder incidir con propuestas en el Foro (en proceso de creación), y al segundo, para preparar el anteproyecto de Ley sobre la Defensoría de la Mujer Indígena.

Con el apoyo de PNUD, recientemente el Sector de Mujeres pudo alquilar un local y contratar a tres personas a tiempo completo con el propósito de preparar mejor su organización alrededor del Foro. Anteriormente a esto, el PNUD también posibilitó la realización de dos asambleas grandes de mujeres para discutir sobre la creación del Foro. Según el criterio de las mujeres consultadas, PNUD hizo el esfuerzo de trasladar al gobierno la opinión del movimiento de mujeres. Esta función contribuyó a influir en el gobierno para hacer correctivos en sus decisiones sobre el Foro. Según esta apreciación, en ese momento PNUD facilitó el diálogo de las mujeres con el gobierno.

Pero al principio, comenta este grupo de mujeres, no tenían claridad acerca de los límites que el PNUD se había propuesto para intervenir en este proyecto, ya que parecía querer jugar un papel de conducción sobre el trabajo del Sector. Pero estas dificultades se superaron y ahora comentan que PNUD tiene una actitud muy prudente frente a las organizaciones. Sugieren que, en el futuro, PNUD juegue un papel de acompañamiento a las reuniones del Foro.

Por su parte, las funcionarias de PNUD tienen contacto constante con estas organizaciones. También debido a los problemas burocráticos en cuanto a la ejecución del proyecto, hubo un retraso de varios meses en la entrega de fondos para el inicio de la implementación del proyecto.<sup>2</sup>

Aunque las relaciones del PNUD en este campo han reportado avances positivos, se recomienda que su trabajo sea fortalecido mediante la elaboración e interpretación de un diagnóstico sobre las acciones políticas principales de las organizaciones de mujeres más activas. Esta recomendación se hace porque se conocen las discordias y distanciamientos entre varias de las organizaciones que originalmente integraban el Sector de Mujeres. Debe tomarse en cuenta que fortalecer a un sector significa también facilitar la interrelación de todos los grupos que lo integran o evitar mayores fracturas.

En ese sentido, se sugiere reflexionar (no modificar lo hecho) acerca de que ahora la URNG predomina en el Sector de Mujeres. De hecho, PNUD ha hecho para la Asamblea --proveer una sede local-- lo que ningún donante había ofrecido desde hace dos años y medio.

De igual manera, debe reforzarse el cabildeo y monitoreo del trabajo que otras agencias realizan con mujeres. Otras agencias, especialmente si éstas corresponden al sistema de Naciones Unidas. Vale la pena comentar --en cuanto a la coordinación interagencial-- que el apoyo de UNICEF a un proyecto de la oficina de la Primera Dama para la elaboración de estudios y propuestas sobre la situación de la mujer aparentemente no fue coordinado dentro del Sistema de las Naciones Unidas, en el Grupo Interagencial sobre la Mujer. Este proyecto ha sido criticado por algunas organizaciones de mujeres como un intento gubernamental de llevar agendas y contenidos

---

<sup>2</sup> No pretendemos entrar en detalle sobre las dificultades en los mecanismos de ejecución de los proyectos.

cerrados al Foro, para quitar así oportunidades de nuevos enfoques, aportes o negociaciones de poder desde las organizaciones no gubernamentales.

### **Referente al Trabajo con Indígenas**

El trabajo con organizaciones mayas consiste en apoyar un programa de gobierno sobre la divulgación de los acuerdos, esfuerzo que fue asignado por contrato a la Fundación Rigoberta Menchú. También hay dos proyectos para formular un plan de desarrollo maya, ejecutados por la Mesa Nacional Maya (MENMAGUA), con sede en Chimaltenango. Además, se apoya a la Comisión Nacional Permanente de Derechos de la Mujer de COPMAGUA, con el fin de preparar el anteproyecto de Ley sobre la Defensoría de la Mujer Indígena.

La Fundación Rigoberta Menchú y el Director de Ejecución Nacional consideran que Q'anil A ha sido exitoso. El programa pretendió divulgar el acuerdo por medios de comunicación y talleres en por lo menos 110 comunidades indígenas. Para el mes de agosto estará lista una evaluación y auditoría del programa.

No obstante, esta primera fase del proyecto ha recibido críticas de algunas de las organizaciones mayas consultadas para este informe. Los comentarios críticos más comunes coinciden en advertir que la Fundación Menchú no ha trabajado en coordinación con las organizaciones existentes en las comunidades o con las redes de COPMAGUA o MENMAGUA, sino a través de personas contratadas en diferentes lugares que crean nuevas estructuras de población no organizada, la cual tampoco trabaja con un espíritu de coordinación interinstitucional.

Además, es bastante comentado en el medio que Rigoberta está aprovechando este proyecto para crear una estructura propia para fines políticos en el futuro. Puede, entonces, afirmarse que este proyecto no ha generado confianza plena entre los líderes mayas y tampoco ha desarrollado una estrategia para articular a las organizaciones mayas desde la base.

Ambos tipos de críticas (no participativo y politizado) también deben ser tomados en consideración por PNUD, no sólo para evitar futuras tensiones políticas entre las corrientes del movimiento maya, sino para detener la duplicación de esfuerzos o asegurar el cumplimiento de los indicadores del programa.

Parece que Q'anil B, que pretende principalmente apoyar la elaboración de las políticas y proyectos estratégicos prioritarios sobre la temática indígena, está siendo más consultado por diferentes organizaciones en su etapa de diseño. Hubo un taller de PNUD con COPMAGUA para explicar los propósitos de Q'anil B y para recibir comentarios. Sin embargo, se advierte que en el diseño del proyecto no se definen con claridad las metas y los mecanismos para establecer una debida coordinación con las comisiones que crea el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

Por su parte, MENMAGUA entiende que PNUD está haciendo un esfuerzo para acercarse a la sociedad civil, en particular a las organizaciones mayas. Antes del primer proyecto con MENMAGUA, no había relación alguna con PNUD, a quien se consideraba estar más del lado del gobierno. Este año las cosas están cambiando; ya no hay una oposición tan frontal y hay mayor confianza para trabajar con PNUD.

El primer proyecto con MENMAGUA se hizo en el marco de Partners in Development. El segundo proyecto complicó la vida de todos porque al tratarse de una cantidad mayor de US\$100 mil había necesidad de mayores procedimientos, los cuales también era nuevos para el personal de PNUD. Tales requerimientos administrativos ocuparon mucho tiempo de esta instancia. Sin embargo, se considera positivo que en el proyecto haya más del 25% de los recursos destinados para el fortalecimiento institucional.

Entre las observaciones que MENMAGUA hace sobre su relación con el PNUD proponen el desarrollo de una mejor comunicación para saber qué hace cada uno. Por ejemplo, indicaron que necesitan que el PNUD les explique sus reglamentos. A MENMAGUA también le parece que el PNUD desconfía de su capacidad de ejecución. Además, percibe que aunque ahora hay más comunicación en los asuntos administrativos, ésta escasea en relación con los contenidos del proyecto.

En cuanto a la relación con COPMAGUA, el PNUD considera que mantiene un diálogo político, invitándolos a participar en otros proyectos. Cuando se reciben iniciativas relacionadas con el tema maya, PNUD las vincula con COPMAGUA para que compartan y coordinen. COPMAGUA, por su parte, considera que el PNUD ha mostrado una mayor apertura hacia ellos desde la firma de la paz, ya que antes ellos tenían que buscar los contactos. El representante de COPMAGUA sostiene que PNUD debe acompañar el proceso de diálogo con el gobierno, y que debe asistir como testigo a las mesas de discusión de la temática indígena.

El Grupo de Trabajo en el Tema Indígena (GRUTIN) funciona bien como un medio de discusión. Sin embargo, se recibieron comentarios acerca de que todavía hay reservas y problemas de comunicación. A su criterio la claridad y franqueza con los donantes nórdicos es mayor que entre las agencias del sistema de Naciones Unidas.

El trabajo que el personal de PNUD realiza con todos estos grupos le ocupa mucho tiempo, hasta 20% en algunos momentos. En resumen se podría afirmar que PNUD ha contribuido a sostener los espacios abiertos por las organizaciones indígenas. Pero debe advertirse que en general se trata de proyectos diversos que podrían tener una mayor coordinación entre sí en aspectos puntuales. También se trata de proyectos iniciales y con sectores que requieren mayor capacitación y acompañamiento para darle sostenibilidad al trabajo. PNUD podría aprovechar más el potencial que tiene de ser una de las pocas agencias donantes de Guatemala, y que es una contraparte de las principales corrientes del movimiento maya, para evitar tensiones entre sí y favorecer posiciones conjuntas.

## Referente al Trabajo con la Población Desarraigada

PNUD ha participado en la Comisión Técnica para la Ejecución del Acuerdo de Reasentamiento, así como en subcomisiones de trabajo de ésta. Su involucramiento ha implicado la administración del Fondo en Fideicomiso para la ejecución del Acuerdo de Reasentamiento, así como también la coordinación y el seguimiento de la implementación con instituciones gubernamentales, la Asamblea Consultiva de la Población Desarraigada (ACPD), ACNUR, UNESCO y la Unión Europea.

Según un asesor de la ACPD, PNUD jugó un papel importante antes de la reunión del grupo consultivo de Bruselas, cuando el gobierno no aceptaba el plan consensuado por las partes integrantes de la Comisión Técnica. En ese momento, PNUD convocó a la comunidad internacional para presentar el plan. Sin embargo, un representante de la ACPD tiene la impresión de que PNUD apoyó la posición del gobierno en el caso del grupo consultivo.

A juicio de varios entrevistados, PNUD ha jugado un papel dentro de la Comisión Técnica que ayuda a hacer arreglos entre las partes, *"a destrabar cosas"*. De igual forma ha brindado apoyo para facilitar el diálogo con el CACIF. No obstante, para Alfonso Bauer el PNUD debería mediar cuando se presentan dificultades para llegar a acuerdos con el gobierno, pero no lo hace. En el mismo sentido, CONGCOOP señaló que PNUD podría jugar un papel de puente entre la población desarraigada y el gobierno, pero suele tomar partido a favor de las propuestas que ha elaborado el gobierno.

También se comentó que existe un desbalance entre los aportes que ofrece al gobierno y los que da a la sociedad civil. Se sabe, señalaron, que al gobierno ofrece asesoría en planificación y otras asistencias técnicas, pero que no se relaciona de la misma manera con la población desarraigada. Perciben que a los funcionarios del PNUD les resulta más fácil ponerse de acuerdo con el gobierno que consultar sobre proyectos con las organizaciones.

En la toma de decisiones, indicaron, donde PNUD debería ser observador, se involucra innecesariamente, introduce normas de financiamiento, etc. *"que no conocemos previamente"*, como fue el caso del Fideicomiso. Opinaron que el PNUD pide cambios en las propuestas, sin ayudar a resolver los problemas o dificultades para elaborarlas.

En otro orden, advirtieron que es irregular la asistencia de los representantes del PNUD que toman decisiones, como Lars Franklin, y que sus dos asesores -que no tiene voz o apoyo institucional-, tienen que hablar por cuenta propia, perdiendo así su fuerza institucional. Tampoco observan que el PNUD esté coordinando debidamente su trabajo con las otras instancias internacionales que participan en la Comisión Técnica y sugirieron que estas instituciones resuelvan sus diferencias en otros espacios para llegar más cohesionados a las reuniones. Uno de los ejemplos citados al respecto fue que PNUD criticó una de las propuestas de UNESCO en la mesa de la Comisión Técnica.

Aseguraron que conocen al PNUD sólo en las reuniones formales y que su comunicación y acompañamiento político es débil. Comentaron, además, que normalmente el PNUD no ha respondido a sus peticiones, a excepción de dos o tres veces.

Como se observa, existe una valoración general positiva del trabajo del PNUD, pero como sucede con otros sectores sociales también en esta área de trabajo persisten las deficiencias de comunicación y coordinación.

### **Referente al Trabajo con Organizaciones de Medio Ambiente**

En el proyecto de la Región de Conservación y Desarrollo Sarstún-Motagua (RECOSMO), que empezó a ejecutarse en el mes de mayo de 1997, varias organizaciones de medio ambiente estarán participando en la administración del proyecto, junto con el Consejo Nacional de Áreas Protegidas y otras entidades gubernamentales.

Este proyecto se distingue de las demás áreas de trabajo de PNUD con OSC, en lo que se refiere a la participación de las organizaciones desde el inicio, en el diseño y negociación del proyecto.

Vale destacar que las organizaciones de medio ambiente sólo lamentan la lentitud del proceso de gestión. Las organizaciones tenían expectativas de implementación a más corto plazo, pero se fue descubriendo en el proceso que la lentitud se debía más bien a trabas administrativas en Nueva York y no a la falta de voluntad de PNUD/Guatemala.

Las organizaciones valoran positivamente su participación o incidencia en el diseño y ejecución. En fin, el profesionalismo, la capacidad de diálogo y la falta de divisionismos políticos fuertes entre los grupos ambientales, facilita el trabajo en las relaciones de PNUD con este sector.

### **Referente al Trabajo con Organizaciones de Desarrollo**

El Proyecto de Desarrollo Forestal de la Sierra (PRODEFOR) se inició en Huehuetenango en 1994, contratándose a la Fundación para el Desarrollo Integral de Programas Socioeconómicos (FUNDAP) para su implementación. El proyecto busca la satisfacción de las necesidades básicas de nueve comunidades en la Sierra de los Cuchumatanes, mediante el manejo adecuado de sus recursos naturales y el reforzamiento de la capacidad local para resolver sus propios problemas.

Este proyecto finaliza el año entrante, y el director ejecutivo de FUNDAP indicó en la entrevista que ya no quiere continuar trabajando con PNUD. El problema parece radicar en diferencias de visión sobre la naturaleza del proyecto; según el ATP, él creía que el proyecto debe contemplar la capacitación para la autogestión de las organizaciones de base, mientras que, a su juicio, FUNDAP utilizaba el proyecto para acentuar la dependencia de la gente y para explotar a las comunidades (en parte a través del ofrecimiento de crédito con intereses de entre 33-36%). Esta

diferencia de visión tuvo como resultado la salida del director del proyecto hace más de un año, pero las divisiones siguen sin resolverse.

Aparte de que PNUD debiera contemplar previamente cuál podría ser su intervención para resolver estas irregularidades, lo más importante en este caso es hacer notar la falta de un contrato inicial suficientemente detallado, en el cual se definiera no sólo la visión de desarrollo requerida sino también la metodología.

FUNDAP comenta que tiene muchos otros proyectos que están siendo ejecutados de la misma manera, y que no pueden cambiar su filosofía o estructura para sólo un proyecto.

Esta situación debe ser tomada como un signo de alerta para contar con mecanismos de seguimiento que aseguren que un proyecto se está implementando con el enfoque que quiere el PNUD. Sin embargo, también deben existir criterios previos de selección y oportunidad que permitan reconocer las habilidades y características del futuro ejecutor de los recursos. Diferentes oficiales de PNUD han invertido tiempo innecesario en tratar de resolver diferencias internas porque no se implementaron estos métodos de contratación.

### **Referente al Trabajo con la Reinserción**

Esta área de trabajo ha sido la de mayor prioridad a nivel político; por eso PNUD le ha brindado más atención en cuanto a la agilidad de recursos y el trabajo de acompañamiento. Participa activamente en la coordinación con el "Grupo de los Cuatro" (ONU, USAID, UE, OEA), y también en la Comisión Especial de Incorporación y Comisión de Logística.

Su apoyo financiero se trata principalmente de la provisión de recursos para facilitar la desmovilización y reintegración de los excombatientes de la URNG en Guatemala. La naturaleza política de esta área ha permitido superar las normas burocráticas de PNUD para agilizar la ejecución de los programas. Así, en esta área se han canalizado fondos, con procedimientos excepcionales, a las organizaciones de la sociedad civil afines a URNG, para la ejecución de proyectos.

INCIDE, que está ejecutando dos proyectos, comenta positivamente sobre el papel de PNUD en este proceso. Considera que ha existido flexibilidad y comunicación fluida en cuanto a las necesidades. PNUD conocía todos los campamentos y albergues. Además, la asistencia ha fortalecido a INCIDE, tanto en lo administrativo como en la contabilidad.

También, junto a la UE, ha podido entender el sentido político de la reinserción y ha jugado un buen papel en las tareas de coordinación dentro de la Comisión Especial de Incorporación.



## **Referente a la Coordinación con las ONG Internacionales**

Varias de las agencias donantes entrevistadas coincidieron en señalar que existe preocupación sobre la cantidad de fondos que se están invirtiendo en Guatemala, porque existen riesgos de que se yuxtapongan a los propios ritmos locales y nacionales.

Consideran que es importante que todas las instituciones internacionales que apoyan financieramente el actual período sean más comunicativas, no sólo para poder evaluar cuánto se conocen los acuerdos, sino para saber qué tipo de organizaciones sociales están siendo construidas y desarrolladas.

Sin embargo, no todas estas agencias tienen una percepción clara de PNUD; no han visto el papel que juega. Se tiende a pensar en PNUD como un grupo uniforme, aunque está muy diversificado, pero se reconoce que la información sobre la ONU no es accesible.

Las ONG internacionales creen que ni ellas ni el PNUD tienen una idea clara sobre la necesidad de dialogar entre sí. No obstante, opinan que ha sido positivo que PNUD haya invitado a las ONG a participar en las reuniones de donantes. Creen que entre ellas y el PNUD existe capacidad de diálogo que no se está aprovechando.

La principal recomendación que harían es la de tener presente que las ONG son actores sociales y no sólo ejecutores. Y entre los posibles temas de diálogo propondrían: conocer las actividades de PNUD con la sociedad civil y de apoyo al trabajo de las comisiones, así como el respaldo brindado a las resoluciones de las comisiones para transformarlas en leyes o políticas.

## EL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS ONG

La propuesta del plan de fortalecimiento institucional, que contemplaba 12 líneas de fortalecimiento, fue concluida por la CONGCOOP y presentada por ésta a la Unidad Conjunta (PNUD-MINUGUA) en marzo de 1996. Entre abril y octubre de 1996, a solicitud de las principales organizaciones de derechos humanos, se celebraron reuniones de trabajo con éstas, que condujeron a la ampliación del plan a 4 líneas más y a definir líneas prioritarias de trabajo. En el mismo período, hubo consultas conjuntas con las organizaciones de desarrollo y de derechos humanos, en reuniones en donde las primeras se hicieron representar por el Foro de Coordinaciones, y las segundas, por cinco representantes (correspondientes respectivamente a los sectores de las organizaciones "técnicas"; las organizaciones "de víctimas", representadas para estos efectos por la Asamblea Consultiva de la Población Desarraigada; la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Guatemala (CONADEHGUAA); la Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala (COPMAGUA); y el sector de las organizaciones de la Iglesia Católica).

La diferencia de criterios entre las organizaciones de derechos humanos y las organizaciones de desarrollo respecto a los mecanismos de ejecución del plan -las primeras, inclinadas por su ejecución directa por la Unidad Conjunta y la apertura a la inmediata presentación de proyectos, y las segundas, inclinadas a favorecer la creación de una instancia administrativa ad hoc para la conducción del plan- dificultó llegar a un acuerdo común sobre la forma de impulsar el plan.

En noviembre de 1996, la Unidad Conjunta PNUD-MINUGUA acordó poner en marcha el programa de fortalecimiento institucional en las 16 líneas identificadas en las reuniones de trabajo de abril a octubre de 1996, a través de un concurso dirigido por la misma Unidad Conjunta y abierto a la participación general de las ONG del país. Entre las características establecidas para el proceso de ejecución del programa los proyectos debían: cubrir una de las 16 líneas de fortalecimiento institucional; ser apoyados por al menos 5 organizaciones; ser de corta duración; no sobrepasar los US\$50,000, pero tener una perspectiva de sostenibilidad, seguimiento y evaluación del impacto. Más de 50 propuestas entraron al concurso, y de éstas, finalmente pudieron ser financiadas menos de 20.

### Fortalezas del Programa:

La mayor fortaleza del programa radica en que permitió a PNUD insertarse más profundamente en el mundo de las organizaciones de la sociedad civil de Guatemala. Como resultado de este programa, PNUD ha ampliado sus contactos con una amplia gama de OSC de Guatemala, tanto de la capital como del interior. Hay que reconocer que PNUD concedió un espacio de participación a las OSC en el diseño y diagnóstico preliminar que dio inicio al programa. Aunque no quedaron establecidos los mecanismos formales de consulta con las OSC, fue valioso el esfuerzo que hizo PNUD para incorporar al proyecto las preocupaciones y recomendaciones de las OSC.

Se consideró que este programa debería tratar de lograr resultados de "impacto rápido", y algunas de las OSC apoyadas de hecho mostraron impactos visibles o resultados positivos. Entre los tipos de impacto experimentados por algunas organizaciones se encuentran los siguientes:

*Washington Office on Latin America:* El programa dio fondos iniciales a WOLA para permitirles iniciar un proyecto piloto sobre cabildeo de la sociedad civil. El apoyo de PNUD, en particular, fue clave para atraer a diferentes organizaciones y que éstas se aventuraran en este nuevo campo político de trabajo. En particular, la capacitación en la metodología básica de cabildeo de WOLA despertó interés en el tema de cabildeo y aumentó la capacidad de los grupos para planificar campañas de cabildeo. Dado que las técnicas de planificación utilizadas eran sencillas y fáciles de reproducir, la mayoría de los grupos participantes siguen usando elementos de la metodología.

*Tzuk Kim Pop:* Se apoyó esta coordinación de ONG en Quetzaltenango para formular una agenda de desarrollo social, lo cual se hizo de una manera participativa y consultando a los diferentes sectores sociales de la región occidental del país. Tzuk Kim Pop considera que el apoyo brindado por PNUD ha abierto las puertas a otros donantes, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas (por ejemplo, con el programa de voluntarios, con la población indígena, etc.) Junto a otras coordinaciones regionales que reciben apoyo a través de este programa, PNUD está contribuyendo al desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil fuera de la ciudad capital, esfuerzos que serán de suma importancia en el largo plazo para propiciar la participación de ellas en los procesos de paz y descentralización.

*ECAP:* En los casos donde las organizaciones tocan asuntos aún delicados en la agenda política del país, PNUD ha contribuido a legitimar la participación de las OSC ante el gobierno. Por ejemplo, ECAP afirmó que el gran impacto del proyecto fue el acercamiento al gobierno, lo cual se logró a través de PNUD. *"El gobierno ahora tiene más interés en trabajar junto con ECAP por el Ministerio de Salud Pública."*

En algunas instancias, las OSC han sido apoyadas para planificar talleres de capacitación en la gestión de proyectos u otros aspectos de fortalecimiento institucional. En general, éstas han sido asistidas por un gran número de personas; sin embargo, sólo con el seguimiento de estos procesos a lo largo del tiempo se podrá determinar el impacto de los mismos.

Finalmente, cabe mencionar que PNUD ha invertido muchos recursos (humanos, técnicos, de tiempo) en la implementación de este proyecto. Tanto las organizaciones beneficiarias del programa, como las que no participaron están a la expectativa de que el programa continúe de una forma u otra en el futuro. En particular, el desempeño y compromiso del personal de PNUD involucrado nunca fue cuestionado por los representantes de las OSC entrevistadas; al contrario, apreciaron el gran esfuerzo realizado por acercarse y apoyar a las organizaciones. Asimismo, los entrevistados veían con buenos ojos el hecho de que PNUD haya decidido volver a los beneficiarios para consultarlos sobre las lecciones aprendidas de esta experiencia nueva.

### **Debilidades del Programa:**

A continuación, hemos notado varios problemas que aparecieron sobre la marcha en el programa de fortalecimiento institucional de las ONG. En parte, estos comentarios se derivan de las entrevistas (detalladas y sistematizadas más plenamente en el Anexo I), pero representan la evaluación del consultor:

Una situación que problematiza el programa en todos sus aspectos es la **débil capacidad de ejecución de las OSC**. Esta no es una debilidad del programa en sí, mas sin embargo condiciona de muchas maneras las posibilidades de éxito de cualquier intervención o ayuda externa. PNUD notó repetidamente que la cantidad prevista de participantes en talleres de distinta naturaleza fue alcanzada en raras ocasiones. Este hecho habla de la débil organización de la sociedad civil en general (no sólo de la falta de capacidad de convocatoria de algunas organizaciones) así como de la existencia de expectativas poco realistas (quizás propuestas por las OSC para poder conseguir fondos). Pero en casi todas las organizaciones (beneficiarias o no) también se carece de recursos humanos y financieros, y se necesita un equipo calificado, al igual que seguimiento y asesoría técnica para llevar a cabo cualquier proyecto. El programa actual quizás no se haya ajustado a esta realidad, y por ende las expectativas cifradas en los proyectos fueron mayores de lo que se podía esperar siendo realistas.

En la práctica, los proyectos más exitosos son los que involucran a las OSC más fuertes, mientras que las más débiles se sienten aún más debilitadas. Esto ocurre especialmente en casos donde una OSC pequeña o débil tiene que empezar un proyecto con sólo una parte de los fondos, cuando es necesario contar con todos los recursos desde el principio; o cuando una OSC pequeña no cuenta con los recursos humanos para llenar fácilmente todos los trámites administrativos requeridos por PNUD.

Otro problema radica en la **conceptualización misma del "fortalecimiento institucional."** Las 16 líneas definidas en el proceso anterior a la apertura del concurso incluían una amplia gama de posibilidades de proyectos; sin embargo, algunas señaladas como más importantes no fueron presentadas por las organizaciones. Esto se debe a una razón lógica: no hay que esperar de las organizaciones que presenten proyectos para resolver sus mayores debilidades porque más bien se centrarán en proyectos más viables, tomando en consideración sus recursos actuales. En parte, este problema también se debe a la **naturaleza (y las limitaciones) de proyectos de corto plazo o de "impacto rápido"**. Las mayores debilidades de las organizaciones no son necesaria o meramente técnicas, sino requieren inversiones de más largo plazo y una asesoría técnica y seguimiento más cercano.

En el contexto de Guatemala, un programa de fortalecimiento institucional de las OSC requiere de **seguimiento, acompañamiento y monitoreo constante de los proyectos**, lo que no fue posible en esta fase debido a limitaciones del personal dedicado al programa. No hubo tiempo ni recursos suficientes para analizar las propuestas presentadas por las organizaciones,

trabajar con ellas en su diseño y ejecución, brindar acompañamiento y realizar monitoreo. Por consiguiente, no se efectuó una sistematización de las "lecciones aprendidas" o un análisis de los problemas recurrentes de ejecución en el transcurso del proyecto. PNUD hizo lo que pudo bajo estas condiciones, pero ello no fue suficiente para asegurar el éxito de todos los proyectos (o ajustar las expectativas, si fuera el caso). PNUD solicitó mecanismos de evaluación de impacto en las propuestas iniciales, pero no pudo trabajar con las organizaciones en para determinar los indicadores cualitativos y cuantitativos que pudieran permitir la medición del impacto. Muchas veces, se propuso una autoevaluación por parte de los participantes de un taller acerca de la utilidad del mismo, pero no existían guías de preguntas, etc., para orientar a las organizaciones en este tema. Resulta difícil para un evaluador analizar los logros de los proyectos cuando los indicadores de impacto no se han elaborado con anterioridad.

En general, hizo falta una mayor comprensión por parte de las OSC respecto al trabajo, estructura y rol de PNUD, tanto en este programa como en general. Esto es el resultado de la **ausencia de una política de información pública**. En el caso de este programa, este vacío de información conduce además a una falta de transparencia en cuanto a los beneficiarios y el proceso de selección. Muchas organizaciones, dentro y fuera del programa, profesaron ignorar quiénes fueron apoyados por el programa, cuándo se había abierto o cerrado el concurso, y quiénes decidieron la selección de las contrapartes. Algunas contrapartes fueron instruidas informalmente sobre los diferentes proyectos que podrían ser aprovechados por sus miembros, pero no se realizó un esfuerzo por divulgar la lista de participantes para que pudiera ser aprovechada por otras organizaciones interesadas.

Otro factor que dificultó el acompañamiento que PNUD pudo brindar a las contrapartes fue la **división del trabajo dentro de la Unidad Conjunta** en relación con el proyecto. Dado que todo el trabajo administrativo pasó por PNUD, su oficial de programa ocupó hasta un 90% de su tiempo en tareas administrativas, mientras su contraparte en MINUGUA disponía de más tiempo para visitar las organizaciones. A su vez, MINUGUA no ha prestado la misma atención al tema que PNUD (en los niveles altos de la misión), lo que tuvo como resultado que la dirección del programa estuviera desbalanceada. MINUGUA de hecho ha ayudado a divulgar el programa en las regiones del interior del país, pero esto también sería posible sin la dirección conjunta de las dos entidades en el proceso. Aunque algunas organizaciones podrían quejarse de la lentitud burocrática de PNUD en el desembolso de sus fondos para proyectos, la situación con MINUGUA ha sido aún peor.

Finalmente, la **falta de un mecanismo de consulta permanente** ha significado la ausencia de un diálogo continuo con las OSC durante el transcurso del programa para su corrección o reorientación. También la ausencia de un sistema de interlocución formal entre PNUD y las organizaciones tuvo como resultado una sobrecarga de reuniones para el oficial de programa con diversas organizaciones. También, muchas veces la estructura de PNUD refuerza las tradiciones jerárquicas de la sociedad: un miembro prominente de la sociedad civil puede

lograr reunirse con el Representante Residente, pasando sobre cualquier otra estructura interna, mientras las organizaciones menos conocidas no pasan del oficial de programa.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Varias conclusiones y recomendaciones se pueden derivar de este análisis global del trabajo de PNUD/Guatemala con las organizaciones de la sociedad civil. Muchos de los siguientes comentarios aplican de una manera general al trabajo de PNUD al relacionarse con la sociedad civil, pero también son aplicables al Programa de Fortalecimiento Institucional de las ONG. Al final, algunas recomendaciones y orientaciones específicas para tomar en cuenta en el diseño de la segunda fase este último.

**Primero.** PNUD/ Guatemala ha hecho un enorme y saludable esfuerzo para abrirse a apoyar y acompañar las organizaciones de la sociedad civil. El trabajo ha sido diversificado (tanto en cuanto a los sectores tratados como en cuanto a la diversidad política de los grupos apoyados). En el corto y mediano plazo, estas iniciativas refuerzan el proceso de paz en Guatemala y legitiman el papel de las organizaciones civiles.

**Recomendación:** Hay que institucionalizar las normas y los modos de relacionarse con las organizaciones de la sociedad civil dentro de la oficina. Parece que no hay un proceso de reflexión y evaluación muy consistente dentro de PNUD, en parte por las exigencias mismas (por ejemplo, burocráticas) de la institución; por consiguiente, no hay una visión conjunta sobre qué y cómo se debe hacer frente a la sociedad civil. Una forma de compartir las experiencias de cada uno sería tomarse (y permitirse) un tiempo de reflexión sobre las diferentes experiencias de los oficiales. Habría que buscar también cómo integrar el trabajo con la sociedad civil dentro de la oficina para que no haya una división o segregación de funciones. Para ello se podría definir metas comunes dentro de la oficina para la participación intersectorial y, además, hacer explícitas las metas por sector, de modo que se busque un impacto institucional. La responsabilidad de recibir o conocer a las ONG de desarrollo, las organizaciones de mujeres, etc. no debe recaer en una sola persona.

**Segundo.** PNUD ha jugado y puede jugar el papel de puente entre la sociedad civil y el gobierno en temas específicos, particularmente cuando las personas designadas por PNUD para jugar este papel han recibido la autoridad institucional con anterioridad (ver caso antes mencionado acerca de la población desarraigada), y si ejercen un papel activo en un proceso determinado.

**Recomendación:** La construcción de una confianza mutua entre PNUD y la sociedad civil requiere de un esfuerzo especial de las partes. Muchas veces la comunicación informal, fuera de reuniones formales, ayuda a clarificar posiciones y resolver diferencias. PNUD debe definir con claridad para las organizaciones civiles cuándo pueden hablar, mediar o negociar sus funcionarios en nombre de la Representación. También hay que notar que,

en situaciones de diálogo político, no hay que conceptualizar que cada sector, o los sectores en su conjunto, tendrán un actor único como interlocutor del PNUD. Hay mucha diversidad dentro y entre las diferentes organizaciones de la sociedad civil.

**Tercero.** Las lógicas diferentes de las OSC y el PNUD a veces tienen como resultado expectativas muy diversas de uno y otro. Las OSC son débiles en casi todos los aspectos técnicos; la lógica de las organizaciones por lo general es lenta (aún más lenta que las burocracias), y su deseo de llegar a consensos internos puede consolidar las posibilidades de éxito de los proyectos y también atrasar su tiempo de ejecución. Las dificultades en la ejecución de proyectos por parte de las OSC no siempre son solamente un signo de falta de profesionalismo, sino también un indicador de la debilidad de las organizaciones y sus miembros (pobreza, falta de educación, falta de tiempo, etc.).

**Recomendación:** PNUD tiene que buscar una fórmula para ser sensible a los procesos internos de las OSC, pero sin dejarse limitar demasiado por ello. Los requisitos administrativos tradicionales de PNUD implican que sólo las organizaciones fuertes podrían recibir el apoyo de PNUD con mayor facilidad. Sin embargo, PNUD tiene que asegurar que las organizaciones más débiles también pueden aprovechar los programas. Casi siempre habrá necesidad de acompañamiento y apoyo en los procesos administrativos con las OSC, lo cual requiere más tiempo por parte del personal de PNUD.

**Cuarto.** Por su parte, las OSCs todavía no entienden el papel de PNUD, sus requerimientos administrativos o su papel político en cuanto al proceso de paz y al empuje hacia el desarrollo humano sostenible. PNUD está más acostumbrado a trabajar con contrapartes con un nivel técnico más alto que la más capacitada de las organizaciones de la sociedad civil.

**Recomendación:** Las organizaciones de la sociedad civil también entienden que "la información es el poder" y apreciarían tener acceso a los informes, etc. que produce PNUD, tanto sobre sus programas nacionales como de sus análisis más globales (informes de desarrollo humano). Por eso, PNUD tiene que administrar con mucha transparencia sus programas que involucran a las organizaciones de la sociedad civil. Eso apunta hacia la necesidad de una política de información pública, lo cual ya está siendo planificado por la oficina, pero lo cual debería tomar en cuenta una mayor publicidad sobre sus relaciones con las OSC.

**Quinto.** La participación de las OSC en la ejecución e implementación de proyectos ha funcionado bien, y los funcionarios de PNUD han trabajado mucho para que estos programas sean exitosos. Además, el proceso de paz y la esperada descentralización administrativa del Estado serían los beneficiarios de estos proyectos. Sin embargo, estos proyectos con las OSC no siempre se llevan a cabo con el mayor grado de transparencia e información, ni están contempladas las implicaciones políticas de apoyar a unas organizaciones en vez de otras.

**Recomendación:** Cuando PNUD subcontrata a organizaciones de la sociedad civil para ejecutar programas, el proceso tiene que ser lo más transparente posible, especialmente cuando se trata de una licitación. La comunicación debe también ser periódica y precisa, y a veces combinar la comunicación colectiva (varios ejecutores de un programa) con la individualizada (seguimiento directo a un proyecto).

Es necesario definir una estrategia de impacto y un plan básico de intervención, que incluya métodos o técnicas de comunicación e información, selección, seguimiento y evaluación ágil del proceso generado por los proyectos. En algún momento esta visión del programa debe darse a conocer a todos los actores.

Es importante definir y entender institucionalmente (y no sólo por uno o dos funcionarios) el impacto que tendrá un programa de apoyo a la sociedad civil en el sector seleccionado. Para ello podría ser útil hacer un diagnóstico, formal o informal, de las políticas y alianzas que tiene cada organización. Así se pueden prever las posibles distorsiones relacionadas con la situación política de las organizaciones, las cuales podrían afectar el impacto previsto.

**Sexto.** Las relaciones financieras con las OSC son siempre complicadas y delicadas (por no querer "intervenir" en los asuntos internos de las organizaciones), pero vale destacar que PNUD ha hecho un gran esfuerzo por superar las limitaciones burocráticas del financiamiento tradicional para poder agilizar fondos puntuales a organizaciones de la sociedad civil en apoyo al proceso de paz. Está claro que los métodos tradicionales de PNUD (como institución, no como representación en Guatemala) difícilmente pueden adaptarse a las exigencias del proceso de paz.

**Recomendación:** Esta situación difícil apunta hacia la necesidad de que los funcionarios de PNUD dediquen más tiempo al acompañamiento y la asesoría técnica cuando se trata de trabajar con las organizaciones de la sociedad civil.

También debe considerar tener pequeños rubros especiales de gastos para asuntos administrativos en los proyectos administrados por las OSC (como en el caso de MENMAGUA). Hay que tomar en cuenta que las organizaciones pequeñas podrían ahogarse en los requisitos financieros impuestos, cuando el financiamiento sobrepasa los \$US 100 mil. Si las normas financieras no están bien explicadas y negociadas desde el principio, se puede derivar en malos entendidos entre las OSC y PNUD.

**Séptimo.** PNUD ha hecho esfuerzos iniciales de coordinación, tanto con las organizaciones nacionales como con las ONG internacionales. Sin embargo, no hay una relación sistemática, a pesar de que las ONG internacionales son invitadas a observar algunas reuniones de donantes.

**Recomendación:** Se debería lograr y buscar una mayor coordinación, especialmente acerca de enfoques particulares (ya que sin eso no hay propósitos claros para las reuniones). Sería



muy importante iniciar una coordinación de las instancias internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que tienen programas de apoyo al fortalecimiento institucional (u otros) de las organizaciones de la sociedad civil. Dentro de tal coordinación, podrían ser discutidos los éxitos y fracasos de distintos programas (y los criterios para tener estos juicios), cuáles grupos están recibiendo apoyo de quiénes, etc. Así se puede ir logrando consensos (o definiendo diferencias) sobre los criterios de análisis de las necesidades de las diferentes organizaciones.

**Octavo.** El esfuerzo de iniciar un programa de fortalecimiento institucional para las organizaciones no gubernamentales ha arrastrado logros iniciales en el corto plazo, creado un acercamiento de PNUD con las OSC de diferente naturaleza, pero también ha implicado lecciones aprendidas para la implementación de una segunda fase de dicho programa.

**Recomendaciones (para el Programa de Fortalecimiento Institucional de las ONG)** Una segunda fase de este programa debe contemplar por lo menos tres elementos: la forma de implementación (directamente por PNUD o por subcontratación), las características de un nuevo programa, y una temática o enfoque global más especificado. A continuación se presentan algunas reflexiones relevantes para estos temas.

**1. Distintas opciones de implementación para una segunda fase del programa:** A continuación se presentan tres opciones para la próxima fase del programa. El consultor considera la primera opción la más conveniente (las ventajas y desventajas de cada una han sido elaboradas un poco más en un anexo), siendo este el mecanismo que podría atender a las deficiencias señaladas anteriormente.

#### **Opción A: Contratación ("Outsourcing")**

Este modelo consiste en la contratación de una organización independiente del PNUD (por ejemplo una ONG nacional o internacional) para que ésta maneje las relaciones con las ONG guatemaltecas, incluyendo la gestión administrativa de fondos, la selección de las ONG y de los proyectos a financiar, el seguimiento de estos proyectos y el acompañamiento a las ONG ejecutoras.

#### **Opción B: "Servicio al cliente"**

Este modelo se basa en el concepto del PNUD como un proveedor de servicios a la sociedad civil, quien paga por ellos a través de sus impuestos. De esta manera, el PNUD debe orientarse más hacia las necesidades y deseos del cliente (la sociedad civil).

Esta nueva orientación implica el desarrollar y mantener relaciones más estrechas con las ONG del país, brindando servicios tales como:

- un mayor grado de acompañamiento y apoyo técnico
- punto(s) de contacto bien definido(s) (un "Client Relationship Manager")
- información sobre el PNUD y su estructura, mandato, rol y trabajo en Guatemala.

Este modelo implicaría un gran cambio en el funcionamiento de PNUD, lo cual sería dificultado por las exigencias burocráticas actuales.

### **Opción C: Status Quo**

En este modelo, PNUD sigue jugando su papel actual de ente financiador, canalizando fondos a las ONG, quienes siguen como organismos administradores de proyectos.

Cabe destacar que en el caso de seguir PNUD en este papel, todavía le hace falta cambiar su forma de trabajar. Existe una necesidad de manejar expectativas, y de no crear falsas expectativas (en cuanto a seguimiento, acompañamiento, etc.) en las ONG que reciben financiamiento para sus proyectos.

**2. Características de la segunda fase (propuestas):** En vista de las críticas y limitaciones del programa actual, sería conveniente que la segunda fase tomara en cuenta las siguientes ideas en el desarrollo de sus funciones. Estas observaciones tienen como premisa que el programa podría ser administrado por una ONG o firma consultora internacional (no excluyendo las nacionales, pero reconociendo la falta de capacidad nacional) y que PNUD aceptaría la necesidad de invertir mayores recursos humanos y técnicos (para el acompañamiento, seguimiento y monitoreo) en un trabajo de esta naturaleza. En este caso, el programa debería contemplar:

- \* Un plan de trabajo de 2-3 años, para poder lograr un impacto mayor (y para poder medir tal impacto);
- \* Un equipo calificado en temas de asesoría técnica, monitoreo y evaluación;
- \* Un plan integral basado en un diagnóstico de las necesidades actuales de las organizaciones
- \* Un mecanismo de consulta con los distintos sectores de la sociedad civil que están siendo fortalecidos (y posiblemente incluyendo otros actores importantes, como el sector privado y las universidades);
- \* Un compromiso de coordinarse con las demás organizaciones internacionales en el tema;
- \* Una política de información pública sobre el programa y un plan de difusión sobre éste durante las distintas fases del proyecto;

### 3. Enfoque Estratégico de la Segunda Fase: Los Consejos de Desarrollo

En cuanto al trabajo con las organizaciones de la sociedad civil, esta consultoría estima conveniente que se consideren las oportunidades de impacto que están contenidas en la recomendación de SEPAZ acerca de que PNUD enfoque su proyecto de fortalecimiento institucional en la capacitación de organizaciones y autoridades gubernamentales para hacer funcionar los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

PNUD está bien posicionado para esta labor, ya que no será una iniciativa sólo del gobierno (hecho que disminuirá la resistencia entre las OSC), sino que generará un interés intersectorial que debe ser estimulado y sostenido. Además, estas estructuras crean mecanismos más permanentes de intermediación entre la sociedad civil y el Estado --un gran déficit histórico-- que están contempladas en los Acuerdos de Paz.

Actualmente existe una variedad de esfuerzos por parte de organizaciones nacionales e internacionales en este tema, pero hace falta la coordinación y el conocimiento para propiciar una mejor colaboración entre sectores. PNUD podría asociarse a las instancias más activas en este tema para asumir el liderazgo intelectual y profesional en la iniciativa, siendo consistente con la aún no entendida --pero sí documentada-- visión sobre el Desarrollo Humano Sostenible.

Una iniciativa para orientar y enfocar los diversos esfuerzos hacia una mejor comprensión y capacitación de los Consejos de Desarrollo podría llevar a la vez a una visión común de la oficina y así a una interacción más productiva entre los oficiales. También este enfoque podría atraer a las organizaciones (tanto nacionales como internacionales) a participar en un diálogo con un sentido y un propósito claro. Un primer paso hacia la implementación de esta estrategia sería realizar un diagnóstico sobre lo que están haciendo las organizaciones nacionales e internacionales en este campo, con qué metodología y cobertura geográfica, etc. Así, PNUD estaría en una mejor posición de definir un rol para sí mismo frente a estos grupos.

Bajo esta estrategia, un programa de fortalecimiento institucional de las OSC sí podría ser la columna vertebral de las relaciones de la oficina con la sociedad civil. Al tener un ámbito de funciones más definido y circunscrito, el Programa podría superar muchas --si no todas-- las deficiencias detectadas en las entrevistas, y a su vez podría tener más posibilidades de éxito.

***ANEXO***

***No.1***

# **PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

## ***Temas Sistematizados Basados en las Entrevistas con las Contrapartes***

### ***I. Transparencia y entendimiento en las relaciones institucionales:***

**Observación:** El programa inició sin crear las condiciones para una interrelación coordinada entre partes y contrapartes. Los vacíos de entendimiento y comunicación impidieron que se definiera y mantuviera una visión común sobre fortalecimiento institucional.

La mayoría de las ONG entrevistadas aseguraron que no conocen bien al PNUD: su estructura, su mandato y su rol en Guatemala. Opinaron que a causa de este desconocimiento no sabían con quién relacionarse, ni a quién acudir como funcionario capaz de tomar decisiones. Un entrevistado comentó: "*Si me preguntas cómo es [la ONG], aquí está [sacó un organigrama]. Pero yo no sé nada del PNUD, no sé quién está en cuál posición.*"

Las ONG coincidieron en advertir que, en la ejecución de este programa, no ha existido una comunicación, ni relación, ni coordinación con las contrapartes para intercambiar acerca de la visión de fortalecimiento. Lamentaron la falta de amplitud y comunicación para generar una comprensión conjunta acerca del Programa.

La mitad de las ONG de la muestra mostró una opinión negativa sobre el concepto de proyectos de "*impacto rápido*". Señalaron que el programa de fortalecimiento institucional se enfocaba en proyectos de corta duración y en proyectos sueltos y, por tanto, no había articulación entre los proyectos ni coherencia interna en el Programa. La mayoría también afirmó no saber cuál era el concepto o la filosofía del PNUD acerca del fortalecimiento institucional, e indicaron que en la actualidad ellas tampoco lo entendían. "*¿Cuál es la filosofía del PNUD sobre el fortalecimiento institucional? ¿Qué es el fortalecimiento institucional?*", se preguntó un entrevistado.

Algunas organizaciones manifestaron que les gustaría que el programa fuera más integral, y que fortaleciera al sector en su conjunto, de una manera más coherente; y que cada uno de los proyectos sirviera para fortalecer a los demás.

Las ONG entrevistadas no sienten que tienen interlocutores en el PNUD. Tampoco cuentan con experiencias de negociación con funcionarios porque la relación es muy impersonal, desigual o sólo financiero-institucional.

La débil comunicación ha impedido, además, que la mayoría de ONG reciban información sobre los demás proyectos del Programa o las otras ONG que también recibieron fondos, aunque

algunas instancias se enteraron informalmente de otros proyectos. No obstante, todas mencionaron que les hubiera gustado conocerse y conocer qué se estaba haciendo en otras áreas del Programa.<sup>1</sup>

A pesar de este descontento general respecto a la comunicación sobre el Programa, a las ONG les interesa trabajar con el PNUD. Para muchas de ellas, la idea de trabajar con una agencia conocida y con prestigio es suficiente. Desean mantener relaciones de confianza con el PNUD. Para varias de las ONG entrevistadas, este organismo les habilita su trabajo ante el gobierno y los donantes internacionales. Aunque otro grupo de ONG tiene la percepción de que el PNUD tiene recursos para trabajar más cerca de las ONG, pero que, en realidad, no tiene el interés de hacerlo: *"demasiado pegado al gobierno"*, comentaron.

## **II. Información sobre el programa:**

**Observación:** La información sobre las características y la operatividad del programa fue deficiente (falta de claridad, incompleta, asistemática y desordenada).

La mitad de las ONG opinó que no recibieron información clara sobre las características y la operatividad del programa, especialmente en las fases de: selección del proyecto, uso y utilidad de los formularios, requisitos de los proyectos y el concepto de la selección. Ninguna de las ONG confirmó que hayan existido mecanismos sistemáticos, oportunos y claros para divulgar las bases en que el programa sería ejecutado, de modo que se considera esta ausencia como la causa principal del problema.

La falta de mecanismos institucionales de comunicación dieron lugar a que surgieran anomalías tales como: retraso en la información, información incompleta y desconocimiento acerca de que la aprobación de los proyectos pasaría por un proceso de selección.<sup>2</sup>

La ausencia de información relativa a la fase de selección fue comentada con mayor frecuencia. No existía claridad acerca de cuándo empezó y cuándo terminó la calificación de los proyectos y tampoco sobre cómo y cuánto tiempo se llevaría para aprobar o rechazar un proyecto. Algunas ONG seguían sugiriendo a otras instancias que entregaran propuestas después de que, al parecer, ya no había fondos. Muchas organizaciones que habían presentado proyectos recibieron, en abril, la notificación sobre la inexistencia de fondos (no hay indicios de que estos proyectos no

---

<sup>1</sup> Una ONG contó que había tenido una experiencia muy diferente con un proyecto financiado por Save the Children/Radd Barnen, en la cual todos los grupos beneficiarios fueron reunidos con la agencia que los había seleccionado y *"así las ONG podían hacer contactos y hablarse"*.

<sup>2</sup> Dos grupos de ONG ni siquiera sabían que se había aplicado la modalidad de selección hasta el momento de mencionarlo en la entrevista.

respondían a los requisitos). Sin embargo, hasta junio, el Programa seguía aceptando propuestas y, además, algunas de éstas -de reciente ingreso- sí fueron aceptadas para financiamiento parcial.

Debe advertirse que entre las ONG de la muestra, las más débiles e inexpertas en la negociación con agencias internacionales fueron aquellas que coincidieron en recalcar estas dificultades de comunicación.

### ***III. Selección y aprobación de los proyectos:***

**Observación:** Los mecanismos de selección y aprobación de los proyectos revelaron en la práctica que se tenían visiones diferentes del "fortalecimiento institucional".

La selección que se llevó a cabo priorizó el orden en que fueron presentados los proyectos, en lugar de los temas de fortalecimiento sugeridos. Al basarse en el orden de la entrega se actuó con desigualdad frente a aquellas ONG que habían recibido la información tardíamente.

Otro grupo de entrevistados consideró que el efecto del modelo de selección utilizado dio lugar a que se perdiera el concepto original del Programa (del fortalecimiento al "sector de las ONG"), el cual era atacar o superar las deficiencias encontradas en el diagnóstico hecho por CONGCOOP.

En esta área varias ONG presentaron recomendaciones: una de ellas fue poner un periodo claramente delimitado para la calificación de los proyectos; y la otra fue la de asegurar que los proyectos aprobados favorezcan simultáneamente a varias organizaciones y que su plazo de ejecución sea mayor que seis meses (de al menos dos años).

### ***IV. Mecanismos de ejecución y evaluación:***

**Observación:** Los procesos de ejecución y evaluación se caracterizaron por dar énfasis a trámites formales vinculados con las operaciones financieras. Se careció, en consecuencia, de una estrategia de seguimiento (fortalezas, debilidades y correctivos) a la calidad del impacto.

Una tercera parte de la muestra consideró que el sistema utilizado por PNUD para comprobar la ejecución y evaluar los proyectos fue por la vía de informes que sólo cumplieron un papel formal. Este grupo opinó que los informes eran demasiado rígidos puesto que su utilidad era principalmente para dar un visto bueno a la siguiente o última entrega de los fondos. En ese sentido se criticó la desproporcionada importancia que los informes daban a los aspectos cuantitativos sobre los cualitativos.

Varias ONG coincidieron en señalar que *"la información importante no cabía dentro de los lineamientos requeridos"* y que no había lugar para explicar en forma más detallada los resultados de su proyecto.

Otra organización dijo que no le pareció demasiado rígido el formato, sino que se sintió presionada para entregar su informe final antes de que éste estuviera realmente terminado, ya que su concepto de una evaluación completa difería del concepto que tiene el PNUD con respecto a cuánto tiempo debe de pasar antes de hacer un balance del trabajo realizado.

Por otra parte, las declaraciones de una ONG que recibió fondos con otras instancias, ponen en duda no sólo la efectividad de los criterios de selección, sino los de seguimiento y relación del PNUD y MINUGUA con el beneficiario durante la ejecución. En este caso se aprobó un proyecto para hacer talleres, pero el grupo de ONG no estaba en condiciones de llevarlo a cabo tal como se había comprometido. El comentario de la ONG entrevistada fue el siguiente: *"hay una población limitada para asistir a talleres porque todo el mundo está invitando a la misma gente; así que la gente no quiere ir"*. Por lo tanto, el número de personas en los talleres fue menor que el previsto, de modo que no estaban cumpliendo con los términos de su convenio. No obstante, declararon que preferían *"no cumplir con la meta numérica del taller que llenar un requisito"*.

#### **V. Relaciones financieras y administrativas:**

**Observación:** Entre la actual estructura de financiamiento (tres desembolsos) y la administración burocrática de los recursos se crea un círculo vicioso que termina por ejercer un control formal sobre los recursos.

Todas las organizaciones entrevistadas opinaron que la relación financiera existente se caracterizó por la burocracia en el desembolso de fondos. Sin excepción, las ONG de la muestra se quejaron de la lentitud, el papeleo y la formalidad en el control de las entregas de recursos.

Respecto a la administración burocrática de los desembolsos, se registraron casos en las ONG que habían *"estado peleando"* hasta dos meses para que les dieran los fondos ya aprobados. Los retrasos en el desembolso afectaron más a las organizaciones con menor capacidad financiera y administrativa, las que en varios casos tuvieron que posponer la ejecución del proyecto hasta que se efectuara el desembolso. Una organización señaló que uno de sus talleres tardó tres meses más de lo planificado porque los fondos no se entregaron a tiempo. Las demoras obligaron también a que las ONG procedieran a hacer transferencias internas, desviando fondos destinados a otros proyectos.

A juicio tanto de ONG "fuertes" como "débiles", tal ineficiencia administrativa ha ocasionado que el costo de oportunidad sea demasiado alto para el beneficio que han recibido. Por ejemplo, una organización considerada como débil reveló que, tras terminar su proyecto, se sintieron *"no sólo no fortalecidos institucionalmente"* sino más bien debilitados, debido a que nadie valoró que la tardanza les significó *"un robo de tiempo"*. La ONG llegó a afirmar que el proyecto no los dejó más fuertes, sino que se quedaron *"sin nada, sólo con la satisfacción de haber hecho [el proyecto]"*.



La burocracia administrativa se acentúa por la estructura del sistema de financiamiento. Como se sabe, en la estructura actual, el desembolso de fondos se tramita en tres pagos, con un 60% del financiamiento en el primer pago; el segundo pago, del próximo 20%, se hace después de que la ONG entrega un informe parcial; y el 20% restante se desembolsa después de la elaboración y recepción del informe final. La mayoría de las organizaciones entienden el porqué de este sistema, pero también opinan que no es una estructura apropiada cuando se trata de "proyectos puntuales y de muy corta duración." Esta distribución no se ajusta al costo real de ejecución de un proyecto. Un entrevistado reclamó que el primer pago no cubría todos los gastos necesarios para poder llevar a cabo el taller, y que los fondos restantes los recibieron hasta mucho más tarde.

Entre los comentarios recogidos al respecto, destaca el siguiente: *"las ONG no son empresas privadas donde el pago final es la ganancia, sino es para hacer el trabajo".* Otra ONG comentó que *"debe de haber criterios en la política de manejo de fondos....el manejo de fondos tiene que ser más flexible...con más sentido común."*

Frente a las ausencias señaladas anteriormente,<sup>3</sup> la estructura de financiamiento ejerce un control contable radicalmente separado de la naturaleza y calidad del proyecto. Las ONG comentaron que esta lógica financiera no es la adecuada para *"proyectos puntuales y de muy corta duración"*, como un curso o un taller. También recomendaron la conveniencia de implementar el manejo de fondos con más *"flexibilidad y sentido común"*.

#### **VI. Seguimiento y apoyo técnico:**

**Observación:** Las ONG mostraron tener mayores expectativas de involucramiento del PNUD en este Programa, no sólo para reencauzar problemas de ejecución, sino para recibir asesorías técnicas. Sin embargo, desconocen si estas funciones se encuentran en su mandato.

Más de la mitad de las ONG entrevistadas expresaron su insatisfacción con el seguimiento que brindaba el PNUD. Tenían una expectativa de que el PNUD les daría más acompañamiento. Muchas de estas ONG comentaron que habían tenido más relación en el proceso de ejecución y seguimiento con otras agencias u ONG internacionales.

El PNUD ofrece legitimidad y un refuerzo internacional que puede ayudar a vincular a todos los grupos. La ventaja de tener al PNUD como mediador entre el gobierno y las ONG, es que éstas

---

<sup>3</sup> Las ausencias serían: falta de claridad sobre el concepto de fortalecimiento institucional; falta de mecanismos de seguimiento sobre la calidad de la ejecución; falta de relación conjunta para evaluar y hacer correctivos de impacto.

pueden ganarse la confianza de las instituciones públicas en un espacio de negociación protegido por el PNUD.<sup>4</sup>

Algunas organizaciones mencionaron que, cuando surgieron problemas en la ejecución del proyecto, la actitud del PNUD no fue la de intentar buscar y aplicar una solución juntos, sino la de exigir el cumplimiento de los requisitos sin mayor apoyo o espíritu de cooperación.

Por otra parte, un 20% de las organizaciones de la muestra se quejaron de que el PNUD, al darle seguimiento a los proyectos, forzaba o imponía como condición la cooperación entre ONG, sin tomar en cuenta proceso y relaciones previas. Un entrevistado comentó que no se puede forzar este tipo de colaboración, mientras un número mayor de ONG advirtieron que el colaborar no es una cuestión sencilla, y que es necesario tomar en cuenta que cada ONG tiene su propia identidad política e ideológica, y que el PNUD parecía no ver ni atender eso. Sin embargo, no todas las ONG vieron estos contactos como imposición, sino como una oportunidad.

En cuanto a los tipos de acompañamiento que les gustaría recibir mencionaron:

a) **Acompañamiento y asesoría técnica**: la mitad de las ONG señalaron que les gustaría recibir algún tipo de acompañamiento técnico o asesoría, especialmente en los campos de administración, gestión y organización. Esta demanda la hicieron especialmente las ONG pequeñas. Muchos grupos creen que el PNUD ofrece este tipo de asesoría o apoyo técnico a otras organizaciones, por ejemplo, al gobierno.

b) **Oferta de información**: La mayoría de las ONG está convencida de que el PNUD tiene acceso a mucha información que les podría ayudar en su trabajo, y dijeron que les gustaría recibirla. Esto incluye el Informe sobre el Desarrollo Humano, como otras áreas específicas sobre desarrollo.

c) **Facilitando contactos y relaciones entre ONG**: La mayoría de las ONG indicó que les gustaría (o que les gustó) que el PNUD les facilitara el contacto con otras ONG con las que podrían colaborar. Por otro lado, había una ONG que dijo explícitamente que no querían este tipo de acompañamiento, pero se trata de una ONG muy fuerte y de amplias relaciones.

---

<sup>4</sup> A ECAP, por ejemplo, le parece que el gobierno ahora tiene interés en su proyecto gracias al PNUD, quien recomendó la propuesta. Otras organizaciones, como Tzuk Kim Pop, están satisfechas con su trabajo junto al PNUD porque, según afirmó tiene enlaces con donantes internacionales y también tiene conocimiento del país, la cultura, la economía y la política.

## VII. Opiniones sobre la colocación de VNU en las ONG:

**Observación:** La mayoría de ONG coincidió que, con un perfil claro y un ámbito de acción definido, los voluntarios de ONU podrían contribuir a su propio fortalecimiento.

La mayoría de las ONG entrevistadas no han tenido experiencias de trabajo con voluntarios de la ONU. Sin embargo, su vivencia con otro tipo de voluntarios ha sido, en general, positiva, por lo que les parece que podrían colaborar con sus objetivos institucionales.

Las ONG ven los VNU como un *"trade off"*. Afirman que los extranjeros tienen los recursos y habilidades para hacer un buen trabajo, pero no entienden bien la situación de los guatemaltecos y su estadía es de corto plazo. Por el contrario, consideran que los voluntarios nacionales, aunque no están bien conectados con las agencias internacionales, tienen más oportunidades para continuar su trabajo en el país y así pueden fortalecer la capacidad nacional. Pero algunas dijeron temer que los nacionales tengan una identidad muy política. En general, existe el temor de que los VNU nacionales sean *"demasiado politizados"*.

Otro temor existente deriva de observar proyectos que están saturados de VNU, quienes no sabían cómo ser efectivos. Esta percepción fue confirmada en las entrevistas hechas a un voluntario de ACNUR y a una voluntaria de MINUGUA, los que afirmaron que vinieron a Guatemala sin mucho conocimiento y fueron colocados en proyectos irrelevantes que casi no tienen impacto. *"No es culpa suya"*, dice CIEDEG, *"están metidos en algo que no conocen bien y no están bien informados de los proyectos por parte del PNUD. El PNUD tiene que asegurar que los voluntarios vayan al 'campo' bien preparados y con un enfoque específico y objetivos para realizar. No sirven mucho si los meten en un proyecto a medio camino; deben empezar desde el principio y seguir hasta el final"*.

CIEP comentó que le gustaría recibir VNU y que lo verían como una manera de establecer relaciones más fuertes y estrechas con el PNUD. Muchas ONG coincidieron con este punto de vista: además de permitirles un buen vínculo con el PNUD, puede ayudarles a fortalecerse en administración y en asuntos técnicos.

Pero CRS advirtió que el principal problema radica cuando se aceptan o mandan voluntarios que no llenan los requisitos o cuando no son subutilizados.

## **VIII. Opiniones sobre el PNUD como mediador entre el gobierno y la sociedad civil:**

**Observación:** No existe consenso sobre el rol político del PNUD frente al Estado y la sociedad civil. Sin embargo, la mayoría de ONG reconoce que la presencia del PNUD ha abierto puertas en el sector público para que las ONG puedan ampliar su participación e incidencia.

Entre las principales opiniones registradas acerca de cómo ven el papel del PNUD en calidad de mediador y articulador de un diálogo entre la sociedad civil y el gobierno, se destacan:

- 1) El PNUD es vital para la creación del diálogo y el mantenimiento de espacios en los cuales puedan converger el gobierno, las ONG, y la sociedad civil. El PNUD puede fortalecer los vínculos existentes, y crear otros nuevos.
- 2) El PNUD no debe estar entre el gobierno y sociedad civil. No es una entidad guatemalteca. Las ONG no entienden bien el rol del PNUD; pero tienen que crear solas su propio espacio y construirse sin el apoyo de instituciones internacionales.
- 3) Se puede decir que la presencia del PNUD ha ayudado a vincular la sociedad civil y ONG guatemaltecas con el gobierno.
- 4) Muchas ONG creen el PNUD iba a apoyarlas en asuntos técnicos, pero esto no sucedió. Hay un mal entendimiento de su papel y de lo que puede ofrecer el PNUD. Varias organizaciones ven al PNUD como gerencia financiera. Algunas ONG dicen que el PNUD está *"demasiado pegado al gobierno"* o que es *"la caja chica"* del gobierno.
- 5) El PNUD no reconoce el valor que tienen las ONG en asuntos políticos. Organizaciones como la ODHA, ADEPAC y WOLA han mencionado que tratar de crear espacios para todos los sectores es inútil. Para ellos, sólo el Congreso y los mecanismos gubernamentales tiene el poder de incluir a otros sectores en el diálogo. Su argumento es que el PNUD sólo exige a las ONG cumplir proyectos sin resolver los problemas juntos. Si va a actuar así, no puede funcionar como mediador. Para ellas, el PNUD no puede cambiar el ambiente político con su trabajo con ONG, pero puede fortalecer a las instituciones públicas que existen para que las ONG pueden participar mejor. Creen que es responsabilidad del PNUD acompañar al gobierno y crear un sistema político mejor, donde los sectores pueden participar.

- 6) El PNUD está obligado a trabajar principalmente con el gobierno, fortaleciendo sus "políticas democráticas", para que luego pueda trabajar más de cerca con la sociedad civil en un espacio legal, transparente, y de participación.
- 7) El PNUD no tiene la experiencia para relacionarse con las ONG guatemaltecas, pero les gustaría que siguiera ofreciendo espacios de participación. Para mejorar sus relaciones, el PNUD tendría que reconocer el rol de las ONG como entidades políticas y no como organizaciones que van a ejecutar un proyecto por una temporada.

#### ***IX Enfoques de género e indígenas en el Programa:***

**Observación:** El enfoque de género y étnico enfatizó en exigir un determinado número de participantes mujeres o indígenas. Esta visión es similar a la postura tradicional de varias agencias donantes que están más interesadas en la participación cuantitativa. Con ello se pierden de vista los procesos reales de cambio en las relaciones de poder o la importancia de cambiar actitudes dentro de las mismas ONG, que no están conscientes de sus propios métodos excluyentes.

Las organizaciones sí tienen un componente de género e indígena en sus proyectos, ya que fue una de las condiciones para el financiamiento. No obstante, en la práctica se observa que la mayoría de proyectos aprobados están dirigidos por hombres ladinos de la capital. De igual manera, ninguna de las ONG señaló que se hubiera dado seguimiento o evaluado el impacto del trabajo con ambos sectores.

La mayoría de las ONG mostraron resistencia y no comprensión plena de la importancia de estos enfoques de participación:

\* Dos ONG notaron que había baja participación por parte de las mujeres y los indígenas. La causa de ese fenómeno fue adjudicada a la falta de un nivel institucional común entre los grupos de los sectores de indígenas y de mujeres; a que hacía falta primero tratar de resolver los problemas de falta de ingresos/pobreza; o bien a que se tenían que enfrentar las barreras del idioma, para lo cual no estaban preparadas.

\* Dos ONG indicaron que había mayores costos implicados en la participación de mujeres y de indígenas en sus talleres; entre ellos, el costo de guardería para los niños en el caso de las mujeres; y el mayor costo de transporte para los indígenas que venían del interior del país.

\* La mitad de las organizaciones mencionaron que con la imposición de un componente de género o indígena como condición, se corría el riesgo de *"caer en la superficialidad"*. En varios casos, por ejemplo, las que trabajan en temas técnico-jurídicos, el componente ya existía por la naturaleza de su trabajo. Otras tuvieron que incluirlo *"para conseguir la plata"*, pero admitieron que este requisito se quedaba en el papel.

\* Tres ONG señalaron que hacía falta un acompañamiento técnico del PNUD para aplicar debidamente estos enfoques en los proyectos. Un entrevistado afirmó *"Está bien requerir un componente indígena/género, pero si no se brinda acompañamiento para ayudar al grupo en el desarrollo del tema, entonces el componente se queda a un nivel muy superficial. Si al PNUD le importara de verdad, pues daría apoyo técnico"*. Debe señalarse que las ONG realmente interesadas sí pidieron apoyo, incluyendo a una instancia especializada en el tema.

***ANEXO***

***No. 2***

## **LISTA DE ENTREVISTADOS**

Giovanne Duarte, Ana Calderon, ADEPAC

Hugo Milian, ASDENA

Vitalino Similox, Huberto Estrada,

César Ajanel, David Son Tuzumil, CIEDEG

Victor Cristales, Lesbia Aleu, Leonel Barrios, CIEP

Fermina Lopez Castro, CONAVIGUA

Kristen Sample, CRS

Rolando Alecio, ECAP

Luis Ramírez, Gustavo Centina, IECCPG

César Parodi, Celia Ramírez, Fundación Myrna Mack

Maurico Peñalba, ODHA

Alberto Mazariegos, Tzuk Kim Pop (Quetzaltenango)

Juan Jacobo Dardón, CONSOC (Quetzaltenango)

Josh Lichtenstein, Rachel Garst, WOLA

Héctor Martínez, PRODEFOR (ATP)

Efraín Monterroso, Jorge Gándara, FUNDAP (PRODEFOR), Quetzaltenango

Donato Huacacolqui, PDHSL, Huehuetenango

Mario Amézquita y otros, Proyecto Los Cuchumatanes, Chiantla, Huehuetenango

Carlos Laruta, Frits Mioulet, MINUGUA, Quetzaltenango

Beate Thorsen, Oxfam UK

Lucrecia Paniagua, CECI

Tom Lent, Radda Barnen

Federico Figueroa, UNESCO

Paula Worby, ACNUR

Alessandro Pretti, MINUGUA

Enrique Vallés, ACNUR (ex-VNU)

Leila Lima, MINUGUA

---



Frank La Rue, CALDH

Sotero Sincal, COINDE

Helmer Velasquez, Maribel Carrera, CONGCOOP

Abel Girón, ASINDES

Maria Dolores Marroquín, Sandra Morán, Sector de Mujeres de la ASC

Olga Pérez, Romeo Monterrosa, INCIDE

Oscar Nuñez, Defensores de la Naturaleza

Maite Rodríguez, FUNDAECO

Paul Menchú, Fundación Rigoberta Menchú

Abraham García, FUMEDI

Leopoldo Tzian, MENMAGUA

Enrique Cuxil, COPMAGUA

Edgar Pineda, Rachel Graham, Belen Mendoza, Reyna de Contreras,

Bjarte Bjorsvik, Colleen Duggan, Juan Quiñonez, etc....PNUD

---