

Evaluación de la Cartera de Proyectos en Guatemala 2016-2019



Fondo Para la Consolidación de la Paz

Septiembre 1, 2020

Presentado por el equipo de evaluación
Emmanuelle Diehl, Elizabeth Cancino, Carlos Chex

Acrónimos

ADRI	Asociación para el Desarrollo Rural Integral
AHPN	Archivo Histórico de la Policía Nacional
AIAMP	Asociación Ibero América de Ministerios Públicos
CICIG	Comisión Internacional contra la Corrupción en Guatemala (CICIG)
CENISS	Centro Nacional de Información del Sector Social Honduras
CICAM	Centro de Investigación, Capacitación y Apoyo a la Mujer
CIDEJ	Centro de Información, Desarrollo y Estadística Judicial
CIPPDV	Comité Interinstitucional para Personas Desplazadas por Violencia Honduras
CONADEH	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos Honduras
COPREDEH	Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos
CPD	Comisión Presidencial de Diálogo
DEIC	Dirección Especial de Investigación Criminal de la Policía Nacional Civil
DINAF	Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia – Honduras
EAI	Enfrentamiento Armado Interno
ECAP	Estudios Comunitarios y Apoyo Psicosocial
FAFG	Fundación de Antropología Forense de Guatemala
FGT	Fundación Guillermo Toriello
FNM	Foro Nacional de la Mujer
GAM	Grupo de Apoyo Mutuo
INE	Instituto Nacional de Estadísticas Honduras
INM	Instituto Nacional de Migración Honduras
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
IP	Instituto de la Propiedad (Honduras)
LEPPs	Ley Electoral y de Partidos Políticos
MIMPAZ	Mesa Interinstitucional sobre Mujeres, Paz y Seguridad
MINEDUC	Ministerio de Educación
MIRPS	Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (MIRPS).
MP	Ministerio Público
ODHAG	Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala
PAJUST	Programa de Acompañamiento de la justicia de transición
PAN 1325	Plan de Acción Nacional 1325
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PNC	Policía Nacional Civil
PNR	Programa Nacional de Resarcimiento
PROFINS	Programa de formación inicial
RED/AIAMP	Red Especializada en Género / Asociación Ibero Americana de Ministerios Públicos.
SDH	Secretaría de Derechos Humanos Honduras
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SEPREM	Secretaría Presidencial de Mujer
SGJD	Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización Honduras
SICOMP	Sistema Informático de Control de Investigación del Ministerio Público
SRECI	Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional Honduras

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	5
INTRODUCCIÓN	14
CONTEXTO Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN	14
CONTEXTO DE GUATEMALA Y LA PRESENCIA DEL PBF	15
ASPECTOS HISTÓRICOS CLAVE Y ORIGEN DE LOS CONFLICTOS ACTUALES	15
EL FONDO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ -PBF- EN GUATEMALA	20
LOS PROYECTOS DE LA CARTERA BAJO EVALUACIÓN	22
METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN	25
PARÁMETROS DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ	26
	27
ESTRATEGIA DE MUESTREO	27
LIMITACIONES DE LA EVALUACIÓN	28
HALLAZGOS FINALES	30
RELEVANCIA	31
A) LA RELEVANCIA DE LA CARTERA DE LOS PROYECTOS SEGÚN LA POLÍTICA DEL PBF	31
B) TEORÍA DE CAMBIO DE LOS PROYECTOS Y DE LA CARTERA DE PROYECTOS.	35
C) RELEVANCIA SEGÚN LAS PARTES CLAVE EN GUATEMALA	36
EFICIENCIA	39
A) UN ANÁLISIS FINANCIERO MACRO DE LA CARTERA Y LA PRIORIZACIÓN DE LOS FONDOS	39
B) LOS RECURSOS HUMANOS	42
EFICACIA	43
A) LA EFICACIA DE LA CARTERA DE PROYECTOS SEGÚN UN MACRO-ANÁLISIS	44
B) UN ANÁLISIS DE LA EFICACIA DESDE UN PUNTO DE VISTA OPERACIONAL	47
C) LA EFICACIA DE LA CARTERA EN ALCANZAR LOS RESULTADOS PREVISTOS	58
IMPACTOS PRELIMINARES	60
A) IMPACTO POTENCIAL DE CONSOLIDACIÓN DE PAZ DE LA CARTERA	60
B) IMPACTOS PRELIMINARES DE LA CARTERA	65
C) IMPACTOS CATALÍTICOS	69

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA CARTERA DE PROYECTOS PBF 2016 – 2019	77
EL CRITERIO DE GÉNERO EN EL FINANCIAMIENTO DEL PBF	77
DISTRIBUCIÓN DE LOS PROYECTOS SEGÚN EL MARCADOR DE GÉNERO	78
INVERSIONES DE LOS PROYECTOS DE LA CARTERA 2016.2019	78
SOSTENIBILIDAD DE LA CARTERA	81
LA APLICACIÓN DE ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN EL ÁMBITO DE LA SOSTENIBILIDAD	81
VII) LAS OTRAS MEDIDAS DE SOSTENIBILIDAD DE ESTA CARTERA	84
LA GESTIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS 2016-2019	85
A- LA ESTRUCTURA DE GESTIÓN GENERAL DE LA CARTERA	86
B- ALCANCES DE LA SECRETARÍA DEL PBF EN GUATEMALA	87
CONCLUSIONES GENERALES	88
RECOMENDACIONES	90
RELEVANCIA	90
EFICIENCIA	92
EFICACIA E IMPACTOS PRELIMINARES	93
GÉNERO	94
SOSTENIBILIDAD	94
GESTIÓN DE LA CARTERA	95
ANEXOS	96

Resumen Ejecutivo

El PBF está apoyando proyectos de consolidación de paz en Guatemala desde 2011, cuando el país solicitó por primera vez su elegibilidad para recibir fondos y apoyo político del fondo. Desde entonces, PBF invirtió aproximadamente USD 34.4 millones de dólares en un primer Plan Prioritario de Consolidación de la Paz (2011-2015) y una Cartera de proyectos denominada 'segunda fase' (2016-2019-/20). A principios de 2020, el país comenzó el proceso de solicitud de su segunda elegibilidad y el PBF en Nueva York y el Secretariado del PBF en Guatemala comisionaron esta evaluación independiente de la segunda fase. La Cartera de proyectos evaluada se implementó a lo largo de 4 años con 9 proyectos, incluido uno para la creación del Secretariado de PBF en Guatemala. El presupuesto total desembolsado para la Cartera a fecha de mayo de 2020 fue de USD \$15,693,663 lo que representa el 84.8% del presupuesto planificado de USD \$18,495,851.

La Cartera de proyectos abordó parte de los impulsores prolongados de los conflictos en Guatemala, entre ellos: la impunidad, las debilidades del sistema de justicia penal, la violencia contra las mujeres, el acaparamiento de las tierras y la expulsión de comunidades indígenas de sus tierras ancestrales por megaproyectos o fuerzas de seguridad del gobierno durante el Conflicto Armado Interno (CAI). Las temáticas abordadas en los 8 proyectos de esta Cartera son: **la justicia de transición, el fortalecimiento del sistema de justicia, la migración, el diálogo para la mediación, el empoderamiento de las mujeres para una mayor participación, el acceso de las mujeres y los pueblos indígenas a la justicia y resolución de conflictos.**

Los objetivos de la evaluación fueron:

- i. Evaluar en qué medida la dotación de apoyo de PBF ha tenido un impacto concreto y sostenido en términos de construcción y mantenimiento de la paz en Guatemala, ya sea a través de la acción directa o mediante efectos catalíticos (en términos financieros – fondos adicionales generados gracias a los fondos invertidos por PBF - o no-financieros – por ejemplo, desbloquear procesos);
- ii. Evaluar si el apoyo del PBF ha sido relevante, así como su efectividad, eficacia, impacto y sostenibilidad en Guatemala;
- iii. Identificar las brechas críticas de consolidación de la paz en Guatemala;
- iv. Evaluar si las intervenciones de consolidación de la paz apoyadas por el PBF tuvieron en cuenta la igualdad de género;
- v. Proporcionar lecciones para el futuro apoyo basado en éxitos y desafíos clave (tanto en términos de programación como de gestión de los fondos PBF); y,
- vi. Proporcionar evidencia para la toma de decisiones para cualquier posible apoyo futuro.

La evaluación está dedicada a dos audiencias principales, el Comité Ejecutivo PBF en Guatemala, copresidido por la Coordinadora Residente y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, (SEGEPLAN), así como las instituciones gubernamentales/estatales y las Agencias Receptoras de la ONU (en adelante Agencias o las Agencias) que implementan proyectos del PBF en Guatemala y el PBSO/PBF. La evaluación se realizó entre diciembre de 2019 y marzo de 2020 e incluyó una misión de campo de tres semanas en Guatemala.

La evaluación de la Cartera presentó tres limitaciones principales al no haber sido desarrollados: 1) un análisis de conflictos vigente en el momento de la elección de los proyectos, 2) la formulación de un marco estratégico y una teoría de cambio para la Cartera y 3) el estado de la ejecución de los proyectos en el momento de la evaluación. Estos aspectos fueron básicos para evaluar y determinar los resultados alcanzados por la Cartera de proyectos del PBF.

Para llevar a cabo esta evaluación sumativa, centrada en las lecciones aprendidas, los resultados alcanzados y las recomendaciones para la programación futura, el PBSO contrató a un equipo independiente de consultores compuesto por dos consultoras internacionales y uno local.

El equipo de evaluación realizó un análisis de los documentos, hizo entrevistas con 239 personas (179 mujeres y 60 hombres), así como, una encuesta para recopilar datos; logrando un equilibrio entre beneficiarios de los proyectos, implementadores clave, socios y funcionarios gubernamentales, beneficiarios, organizaciones de la sociedad civil que han participado en los proyectos. El equipo de evaluación pasó casi 3 semanas en Guatemala y visitó diferentes regiones: Guatemala Ciudad, la región noroccidente en Nebaj del departamento de Quiché y la región norte de la república, en Panzós Alta Verapaz, entrevistando a Agencias receptoras, socios gubernamentales, OSC y beneficiarios para triangular la información. Además, se hicieron entrevistas (telefónicas) con El Salvador y Honduras para el Proyecto Trinacional sobre la Migración (IRF-221).

El equipo utilizó 4 herramientas analíticas: Evaluación basada en la 'teoría de cambio'; 'Evaluación del proceso'; 'Rastreo específico del proceso'; y 'Análisis de contribución' para ayudar a llegar a las conclusiones y elaborar recomendaciones para la próxima fase de proyectos en Guatemala. Los hallazgos clave de la evaluación respetó los criterios del CAD, las buenas prácticas en temas de género y aplicó un enfoque sensible al conflicto durante el contacto con las partes interesadas. La evaluación se basó sobre los términos de referencia para estructurar las preguntas y se completó en el informe inicial, correspondió además a las solicitudes hechas por el PBF. El equipo de evaluación codificó los resultados para extraer las tendencias clave y concluir sobre los hallazgos, identificando grupos de partes interesadas para comprender su posición en algunos hallazgos.

Relevancia:

Se revisó el marco de políticas estratégicas del PBF para el período de evaluación 2016-2019, el plan estratégico del PBF para 2014-2016, importantes para entender el marco político del PBF y la relevancia de la Cartera 2016-2019 para Guatemala, ya que una parte de los proyectos se diseñaron en 2015 y los temas elegidos fueron basados en documentos clave (informe de la misión conjunta de AG-PBSO-DPA en abril de 2016¹, la evaluación de la primera Cartera² y la nota de entrega en 2016 sobre los proyectos pasados) que fueron aprobados para la segunda fase de financiación. La Cartera respondió a la mayoría de los criterios para justificar el financiamiento en la segunda fase de los proyectos. Guatemala fue visto como huérfano de ayuda por la comunidad internacional y los actores locales por ser un país económicamente estable, pero decidió continuar invertir en el país para fortalecer pilares esenciales para consolidar la paz. Hubo oportunidades políticas clave como el cambio de gobierno en 2016 y el avance de la lucha contra la impunidad en casos de alto impacto tanto en temas de corrupción y justicia de transición que justificaron la inversión de los fondos del PBF. La Cartera se enfocó en ámbitos prioritarios (1 y 2) del PBF para avanzar en el cumplimiento de metas del desarrollo y de consolidación para la paz en el país; en especial de la consolidación del Estado de Derecho.

El PBF claramente tiene un **papel estratégico en el apoyo de instituciones** y los temas clave (como el fortalecimiento del Estado, la justicia de transición y la erradicación de la violencia contra las mujeres) considerados como los aspectos que contribuyen a la consolidación para la paz. Existe una percepción generalizada que los temas de la Cartera son **de suma relevancia** y por tanto, **son idóneos para el contexto nacional**.

¹ Joint PBF AG - PBSO - DPA visit to Guatemala ,11-15 April 2016, Mission Report_ Internal document.

² TRANSTEC.2016. Informe de evaluación Final del Portafolio del Peacebuilding Fund (Pbf) dn Guatemala Periodo 2011 – 2015.

Eficiencia:

La meta de esta evaluación no fue hacer una auditoría de cada proyecto, sino analizar si los recursos fueron adecuados para realizar los objetivos de la Cartera, así responder a la pregunta según los términos de referencia y la matriz del informe inicial. Para llegar a conclusiones sobre la eficiencia de la Cartera de proyectos 2016-2019, se hizo un análisis macro de los fondos PBF en la Cartera, según las áreas prioritarias de PBF y tipos de actividades desarrolladas por los proyectos, sumado a un análisis del nivel de los recursos humanos, buenas prácticas y lecciones aprendidas.

Un hallazgo fue que la **segunda prioridad del PBF** que se enfoca en “**Promover la Resolución de Conflictos**” recibió 54% de los fondos, los cuales fueron divididos en 5 proyectos; mientras la primera prioridad, ‘**Apoyo a la Implementación de los Acuerdos de Paz y Diálogo Político**’, contó con el 46% de los fondos, fue dividida en 3 proyectos. Se valoró estratégico para Guatemala implementar proyectos con el mecanismo financiero denominado ‘Servicio de Respuesta Inmediata (IRF en inglés) en vez de fondos según el mecanismo de ‘recuperación de construcción de paz’ dicho PRF (en inglés) que es más habitual para el financiamiento de una Cartera de proyectos. Pero tomando en consideración las condiciones del contexto sociopolítico volátil en 2015, el PBF evaluó preferible financiar los proyectos con fondos IRF que son más flexibles y no requieren un plan prioritario.

La evaluación encontró que la administración general de los fondos estaba siguiendo y respondiendo a los requisitos de PBF. Sin embargo, la información financiera requerida en el formato de informes de PBSO es limitada, lo cual no permitió establecer patrones y tendencias para extraer conclusiones adicionales para proporcionar un patrón y tendencias para extraer conclusiones adicionales sobre la priorización del presupuesto según porcentaje dedicado al trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), la asistencia técnica, la creación de capacidad (capacity building), campañas de sensibilización y los costos administrativos.

Finalmente, la evaluación concluyó que los recursos humanos eran adecuados, con equilibrio de género y con buenas prácticas; como la participación de OSC importante para la atención en los ámbitos comunitarios y la presencia de personal del PNUD en las oficinas del MP. Un aspecto por fortalecer es contar personal dedicado al M&E, ya que 80% de las Agencias Receptoras no cuentan con personal especializado que se dedique exclusivamente a ello; las Agencias reconocen que se ha avanzado mucho en este tema y que puede hacerse aún más en lo que respecta al desarrollo de teorías de cambio, la adopción de indicadores de consolidación de la paz y la presentación de informes que se enfocan en resultados de alto nivel.

Eficacia e Impactos Preliminares

El equipo de evaluación revisó los 9 proyectos para extraer hallazgos con respecto a la eficacia del financiamiento de PBF en Guatemala, de acuerdo con: a) un macro-análisis de la eficacia del PBF en Guatemala; b) desde una perspectiva operativa; y, c) la descripción general de los resultados alcanzados a nivel de Cartera según las preguntas en los términos de referencia y en la matriz. Estos hallazgos se refieren a la Cartera de los 9 proyectos y no a cada uno de ellos en forma individual.

Entre los principales hallazgos de la evaluación están: i) todas las personas consultadas involucradas en la ejecución de los proyectos valoran **la flexibilidad del fondo**; ii) los criterios del PBF en la mayoría de los proyectos fueron generalmente respetados pero podrían ser reforzados, como por ejemplo, **los efectos catalíticos** no son considerados plenamente como propone el **plan estratégico del PBF 2017-2019** y la definición de “**proyectos riesgosos**” **le falta precisión**; iii) las principales Agencias Receptoras de fondos fueron **ONUMUJERES y PNUD** involucradas en la ejecución de tres proyectos cada una como indicado en el gráfico. El 50% de proyectos fueron ejecutados por 3 Agencias y la mayor parte de proyectos

correspondían a una versión revisada del proyecto anterior; iv) **Respecto a la coordinación** entre Agencias, consideran que fueron experiencias importantes pero quedan grandes desafíos para lograr mayor integralidad; v) **La creación del Secretariado PBF en Guatemala** contribuyó a **mejorar los procedimientos de ejecución**, ofreció **asesoría y acompañamiento** a las Agencias para cumplir con los resultados de sus proyectos, apoyó a mejorar los procesos de monitoreo y promovió el trabajo conjunto. **Su rol está altamente valorado por todos los actores involucrados en los proyectos.**

Otros aspectos evaluados fueron: i) **la participación de las OSC** en la implementación, que favorecieron el contacto efectivo con las poblaciones beneficiarias y permitió ampliar la cobertura de los proyectos. Se trata de organizaciones con quienes las Agencias ya tienen experiencia de ejecución, por lo que, los proyectos son pertinentes a las necesidades de financiación de éstas, a temas y poblaciones donde ya trabajan. Mapeos para identificar otras organizaciones con distintas potencialidades no es realizada por las Agencias; ii) **respecto al plazo de ejecución**, se observó que, aunque los instrumentos de financiación del PBF delimitan el tiempo de vida de los proyectos, **decisiones políticas y acuerdos internos** llevaron a **extender los plazos** en promedios que van más allá del 100% de duración y en dos casos se hicieron aportes adicionales a los presupuestos originales; iii) fue observado que un factor que **limita el arranque de los proyectos** son los trámites administrativos y obtener la aprobación de las partes estatales, que en algún caso llevó hasta un año obtenerla. Un elemento importante es **la sensibilidad de los proyectos** ante crisis políticas como la que se vivió por el rechazo del gobierno al trabajo de CICIG que conllevó a su salida del país, frente a la cual las Agencias decidieron mantener un bajo perfil político y continuar con los proyectos; iv) otro tema clave fue el **enfoque de sensibilidad al conflicto**, conocido solamente por las Agencias y el 50% de entrevistados de las OSC. v) un tema que mostró **debilidades fue el análisis de riesgos** para los proyectos, centrados en las posibilidades de su operación no en los que enfrentarían la población y los resultados, riesgo que seguían vigentes durante la ejecución y que no fueron abordados.

Un hallazgo relevante que afectó a toda la Cartera fue la **falta de un marco estratégico común** con un conjunto de indicadores enfocados en la consolidación de la paz y con una Teoría del Cambio (ToC) que pudo haber ayudado a proporcionar un enfoque común para las Agencias Receptoras. **Si bien los proyectos lograron cubrir casi la totalidad de sus productos**, por la falta de dicho marco de referencia hace difícil evaluar más logros de la Cartera ante compromisos de consolidación de la paz.

Respecto a **impactos preliminares**, (cuya evaluación fue solicitada en los TdR), se encontró que el **‘impacto’ fue establecido individualmente desde el enfoque del proyecto propio y luego extrapolado a los objetivos de consolidación de la paz**. El 100% de las Agencias Receptoras consideró una **debilidad no contar con la definición**, especialmente en la Cartera; todas señalaron que no había un marco estratégico con una definición compartida de impacto y una teoría de cambio. Por lo que, si bien los proyectos fueron pertinentes a las necesidades del contexto, fueron menos fuertes en cuanto a incorporar la perspectiva de la consolidación de la paz; su formulación presentó **debilidades en el diseño de resultados e indicadores**. La evaluación concluyó que, el problema radica en la dinámica del diseño inicial de los proyectos y la coordinación mínima entre Agencias; así como, debido a la falta de un marco conceptual metodológico y de procedimientos definidos para asegurar dichas orientaciones por parte del Fondo.

En relación con **las otras causas de conflictividad**, el equipo de evaluación considera necesario preguntarse si, **abordar tantas causas a la vez y de profundas dimensiones**, a través de 8 proyectos, 18 meses y unos \$15 millones, **es una oportunidad de impacto... o contrario a ello, causa dispersión y resulta muy ambicioso para sus fines.**

En un análisis detallado de la población afectada por los impactos de la Cartera, se encontró que **son las mujeres, principalmente indígenas, víctimas de violencia y violencia sexual** durante el conflicto y en el posconflicto sobre quienes recaen estos impactos (afectadas por el 62.5% de proyectos). La sociedad en general es el segundo objetivo relevante del impacto de la Cartera, (le afectan directamente el 37.5% de los

proyectos); y la población migrante y retornada, así como las víctimas del EAI son el tercer segmento afectado (12.5% de proyectos). La mayor carga de recursos fue invertida en el fortalecimiento del MP, atendido por el 62.5% de los proyectos de la Cartera.

Finalmente, se observaron algunos resultados de productos al nivel de proyecto. El IRF 144 ayudó a fortalecer las principales Fiscalías y Direcciones del Ministerio Público que coordinaban con la CICIG para mejorar la investigación y análisis de los casos de alto impacto; IRF 177 hubo avances importantes, sin embargo, en opinión del personal del MP, aún no puede decirse que se ha descentralizado el modelo de atención integral a víctimas y que se opera bajo un modelo de atención integral en territorios distintos a la capital del país, la cobertura sigue siendo un desafío institucional. Sin embargo, el mismo proyecto ha logrado mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional para la investigación de los delitos de feminicidio, violencia contra la mujer y la niñez. A respecto al proyecto IRF 189, se puede destacar el apoyo en la dotación de equipo especializado a una de las organizaciones sociales de la sociedad civil, la Fundación de Antropología Forense de Guatemala (FAFG), para reforzar su apoyo a las familias y comunidades de las víctimas del CAI en Guatemala. Este equipo facilitó el procedimiento para identificar el ADN a las víctimas desaparecidas y que por mucho tiempo estaban siendo buscados por familiares, cerrando así el ciclo de reparación como un derecho de las víctimas y las bases sólidas de los pilares de la justicia transicional. como último ejemplo, el IRF 169 contribuyó a fortalecer los mecanismos de diálogo institucionales creados por el Estado para atender en el alguna medida las causas estructurales y emergentes de la conflictividad social en el país, en ese sentido se acompañó y se apoyó técnicamente la labor que desarrolla la Comisión Presidencial del Diálogo (CPD) facilitando la experticia en el abordaje de temas y estrategias relacionadas con la conflictividad, la mediación, enfoques de diálogo y temas de interés de la Comisión, al igual, se acompañó con el desarrollo de la Política Nacional de Diálogo para la prevención de conflictos sociales y que sigue bajo el análisis de las autoridades de gobierno.

Impactos catalíticos:

El análisis de la Cartera desde “la apropiación nacional” **un criterio clave** del PBF, el cual plantea que sus inversiones no solo serán catalíticas financieramente, sino que servirán para “(...) apoyar programas que permiten desbloquear los procesos de paz, acelerar los esfuerzos existentes o poner en marcha un cambio a largo plazo. A lo largo de todo, la apropiación nacional será un criterio clave para aumentar la probabilidad de que se mantenga la consolidación de la paz”. En al menos dos proyectos (IRF169 e IRF 221), se observó **en la apropiación por parte de las instituciones** y donde la respuesta del gobierno afectó sus posibilidades de impacto, mostrando el grado de sensibilidad política del contexto en el que se ejecutan los proyectos. Por lo que, el **análisis del arraigo nacional** podría representar para el PBF **una oportunidad de impactos catalíticos y un aporte sustantivo a la consolidación de la paz en Guatemala.**

Respecto a efectos catalíticos financieros, la Cartera aplicó relativamente el criterio, **pues sí recogió información sobre aportes financieros** de otras fuentes para contribuir a la ejecución de las actividades de los proyectos y, en algunos casos refirió a resultados esperados. La información solicitada no es consistente aún. El 62% de los proyectos reportó este tipo de efectos. Al menos uno logró contribuciones que alcanzaron el 25% del monto de su propio presupuesto (IRF221). El criterio del PBF, de lograr que por cada dólar invertido otros donantes inviertan 10 dólares más, no formó parte de los compromisos de la Cartera y el registro de información sobre fondos colectados no es consistente para un análisis de la Cartera.

Contrastado los datos anteriores con un análisis de efectos catalíticos financieros realizados en febrero de 2020 por el Secretariado³, el cual plantea que hubo una recaudación de aproximadamente USD 29,261,413.26 dólares, contabilizando una inversión del PBF de USD15,693,663. Esto representaría una

³ El documento fue proporcionado al equipo de evaluación durante la revisión del informe final. Fue elaborado en el mes de febrero de 2020 por el Secretariado a petición del PBF NY.

proporción promedio de 2 dólares por cada dólar aportado por el PBF. Según estos datos, dos de los proyectos presentan una financiación catalítica alta, cercana a la meta, 6.6/1 (IRF 221) y 5.4/10 (IRF 189) de la inversión del Fondo. Respecto a estos datos queda por establecer mayor claridad respecto a los criterios para la identificación de aportes financieros catalíticos, una sistematización de las fuentes y la verificación de la aplicación efectiva de los aportes.

Una conclusión final de la evaluación sobre la eficacia y eficiencia del proyecto fue que **la Cartera está produciendo resultados, productos, efectos catalíticos financieros y no financieros**, identificados siempre al tenor de los compromisos asumidos en los resultados de los proyectos que la integran, que generalmente **no tienen como referencia metas del Fondo**, por lo que, el avance hacia el logro de estas se hace complicado y será muy difícil de establecer en tanto no se incorporen programáticamente en documentos de referencia del fondo. **La falta de este punto de partida hace que cualquier avance, por muy relevante que sea para el contexto nacional, no pueda ser valorado en las dimensiones de eficacia, eficiencia de la Cartera e incluso de los criterios del PBF mismo. No es decir, que los proyectos individuales no lograron resultados, pero que no se pueden medir dentro de un marco de consolidación por la paz.**

Género:

Del análisis de la Cartera, los principales hallazgos de la evaluación fueron: 1) el PBF tiene **compromisos asumidos respecto a la promoción del enfoque de género** en sus proyectos, tiene una meta del **30% de su presupuesto para invertir en este tema**. Incluyó un marcador de género en su formulario, el cual supone que el proyecto tendrá un desarrollo particular traducido en el empoderamiento de las mujeres; aunque, los informes no contemplan este aspecto en su estructura para el seguimiento. 2) El **“empoderamiento de las mujeres”** en la Cartera se **usa sin precisión o de manera difusa**; es tratado como una acción muy amplia y diversa, que puede abarcar cualquier tipo de actividad realizada con mujeres, desde una breve capacitación hasta su participación en espacios de decisiones políticas. 3) La falta de claridad conceptual del empoderamiento en la Cartera está conllevando a debilitar el potencial de cambio desde la financiación catalítica de los proyectos PBF, un aspecto crucial se refleja en la discordancia entre el tiempo de vida de los proyectos y los resultados que se proponen lograr. 4) **El enfoque catalítico del empoderamiento de las mujeres aún no es visible en la Cartera de proyectos**, por lo que, es difícil analizar el avance respecto al compromiso del PBF de lograr que su inversión convierta cada dólar en diez de otras fuentes.

Sostenibilidad:

La evaluación analizó las prácticas de sostenibilidad según **‘La Declaración de París para la Eficacia de la Ayuda’, y sus principios**, en especial **la apropiación de los objetivos por las partes gubernamentales y la sociedad civil** que tiene un papel esencial en el desarrollo y la consolidación por la paz. La evaluación tomó en cuenta que el **PBF no es un fondo de desarrollo, sino que tiene un papel catalítico para desbloquear contextos políticos y conflictivos y arrancar allí un proceso de consolidación de la paz**. En consecuencia, los aspectos catalíticos son muy importantes para entender la sostenibilidad de los proyectos financiados por el PBF.

La Cartera de proyectos aplicó **prácticas internacionales con respecto a la sostenibilidad. Quedan por reforzar algunas de las mejores prácticas, como la apropiación de los objetivos de los proyectos y su organización por parte de las entidades estatales**, esto tanto desde un punto de vista financiero, como de actualización continua; así como, una mejor integración de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) dentro de los indicadores de monitoreo y las capacidades del Estado para medirlos e informar sobre ellos, al menos -el ODS 16- relacionado con la paz y la seguridad. Las Agencias con proyectos en esta**

Cartera, no se involucraron con otros donantes, para evitar duplicar actividades y cumplir con los objetivos de proyectos PBF que no se ajustan a las prioridades de otros donantes por ser considerados riesgosos.

Los proyectos han logrado **incidir en la mejora técnica del personal y de prácticas de instituciones públicas como el Ministerio Público (IRF 171, IRF 189, IRF 145), el Tribunal Supremo Electoral (IRF 169), Ministerio de Gobernación (IRF 169), y el Organismo judicial (IRF 177)**. Para lograr que estos avances perduren más allá de la vida del proyecto se firman convenios que compromete a las contrapartes a institucionalizar los procesos y productos logrados y a desarrollarlos con sus propios fondos. Aunque no es explícito que se trata de estrategias de salida, puede considerarse que las actividades de institucionalización y de transferencia de pericia juegan este papel; no obstante, experiencias vividas en proyectos de la Cartera indican que la transferencia de capacidades y la institucionalización, son importantes y necesarias, pero insuficientes para garantizar la sostenibilidad, y de no convenirse con el gobierno estrategias más sólidas, se arriesga la posibilidad de aprovechar los apoyos críticos del Fondo.

Respecto a los procedimientos del PBF para garantizar la sostenibilidad, la evaluación observó que la solicitud de los proyectos **no contempló requisitos de análisis de la sostenibilidad de sus resultados**. El procedimiento del PRODOC se enfocó en analizar los riesgos para la ejecución y producción de resultados no hacia la sostenibilidad de los resultados una vez alcanzados.

Respecto a la **Gestión de la Cartera**, se observó que pasó por **dos fases, antes y después de la creación del Secretariado de PBF en 2018**. El Secretariado PBF materializó **la creación del Comité Ejecutivo; fomentó una mayor coordinación entre las Agencias; y, fortaleció sus capacidades de M&E**; también preparó un SM&E y **una estrategia de comunicación** para dar más visibilidad al PBF a través de historias de éxito en video. **En general, el Secretariado del PBF fue muy elogiado por su apoyo, orientación y compromiso** con las Agencias y otras contrapartes (Agencias gubernamentales, estatales y OSC). El equipo de evaluación concluyó que el Comité Ejecutivo ayudó a estructurar la coordinación entre sus miembros y que el Secretariado del PBF desempeña un papel fundamental en el fortalecimiento de la cooperación entre las Agencias, revisar los indicadores, capacitarse en herramientas de M&E y avanzar en los objetivos, la estrategia y la esencia del PBF en Guatemala.

Conclusiones

El equipo de evaluación concluye este informe subrayando las oportunidades para aprovechar los impactos preliminares, el compromiso con las autoridades estatales, las comunidades locales y las OSC, así como aprender de los escollos de proyectos anteriores para una próxima Cartera de proyectos. El equipo de evaluación observó buenas prácticas en temas de recursos humanos, un voluntad de mejorar el sistema de monitoreo y evaluación, reforzar la coordinación entre agencias, la necesidad de reforzar la definición de impactos catalíticos y que el PBSO sea más estricto en su elección de proyectos para financiar. También se observó una merjora de la coordinación entre Agencias, y del monitoreo cuando fue creado el Secretariado del PBF. Finalmente, el equipo elaboró una serie de recomendaciones para el PBSO, el Secretariado y las agencias para la tercera fase de financiación y el segundo proceso de elegibilidad.

Recomendaciones

Entre las principales recomendaciones de la evaluación, planteadas desde los criterios CAD, se encuentran las siguientes:

Acerca de la relevancia:

i) el PBSO debe definir **una estructura conceptual programática y política del PBF en Guatemala**, para apoyar a mejorar la causalidad de los efectos catalíticos en los proyectos; es necesario que el PBSO

profundice sus orientaciones al respecto y sobre la forma en que los proyectos deben lograrlos en la práctica, a lo que se debe sumar la definición de una Teoría de Cambio para la Cartera; ii) PBSO debe definir **indicadores de consolidación de paz** que sean estratégicos, alcanzables, realistas, medibles y con plazos (SMART), deben alinearse con el valor agregado estratégico y la política del PBF para 2020-2022, para generar impactos preliminares de consolidación de la paz realizables, sobre los cuales las Agencias pueden crecer; iii) Los efectos catalíticos deben ser parte de una estrategia más amplia de recaudación de fondos y sostenibilidad para los proyectos, ser parte del ciclo de proyectos y de la gestión de las Agencias; iv) **El Secretariado PBF con PBSO** en Nueva York deberían revisar el enfoque temático de los proyectos y **centrarse realmente en dónde pueden los fondos de PBF ser más relevantes y eficientes.**

Acerca de la eficiencia:

La falta de informes detallados fue un aspecto débil, pero corresponde a regulaciones de la ONU que no cambiarían con esta evaluación, insistir en la continuación de las buenas prácticas dentro de los recursos humanos: i) el Secretariado del PBF en Guatemala debería aconsejar a las Agencias Receptoras **la adscripción de gestores de proyectos en instituciones estatales**, considerada como buena práctica; ii) continuar alentando a las Agencias Receptoras a contratar oficiales de M&E con la formación, experiencia y experticia técnica necesaria para llevar a cabo el monitoreo de los proyectos.

Acerca de los impactos preliminares:

La evaluación subrayó varias recomendaciones, entre las más importantes: i) **el Secretariado PBF** con las Agencias Receptoras debe utilizar **el criterio financiero estratégico del PBF para evaluar el diseño de un proyecto y aprovechar los valores agregados del PBF**. El diseño debe hacerse después de que se establezca **una Teoría de Cambio (ToC)** para una nueva Cartera potencial de proyectos; hay varias mejoras de diseño que se pueden hacer como el **mapeo de donantes financiado** y dedicado en ayudar a **identificar áreas** objetivo que realmente contribuyan a **aprovechar el valor agregado de PBF**; ii) **involucrar a ONGs** enfocadas en la construcción de la paz que pueden ampliar con su experiencia el campo de trabajo. iii) integrar **sistemáticamente en la programación y el diseño de los proyectos una programación sensible a los conflictos y sensibilidad de género** evitaría generar efectos indirectos dentro de las comunidades, por ejemplo: donde las mujeres han sido sensibilizadas pero sus esposos no generando mayor presión sobre ellas.

Para mejorar la **coordinación entre Agencias, El Secretariado PBF y PBSO** deberían exigir en el diseño de nuevos proyectos claridad de los arreglos de gestión de roles y responsabilidades de coordinadores interagenciales en los proyectos, así como la definición de los mecanismos de coordinación. Para **fortalecer y armonizar el proceso de monitoreo de los proyectos**, el **Secretariado de PBF** debería desarrollar como parte del marco estratégico un conjunto de indicadores para medir impactos para la consolidación de la paz.

En términos de género: el PBSO debería fortalecer la coherencia de los requisitos entre el marcador de género de un proyecto y su inversión presupuestaria en dirección de lograr impactos catalíticos en la situación de desigualdad que afecta a las mujeres; aportar un marco conceptual sólido cuando redactan los próximos proyectos. La revisión de la perspectiva de **género debe llevar a** establecer las implicaciones conceptuales de términos como **“empoderamiento”, “participación política de las mujeres” y “liderazgo de las mujeres”**, mejorando la comprensión e impulso, y revisar cómo ayudan a mejorar las relaciones de género y pueda causarse un impacto también sobre los hombres con los que las mujeres conviven, en su casa, en la calle, en la comunidad.

En términos de sostenibilidad: El PBSO debería incluir, antes de la próxima Cartera de proyectos, en los procedimientos y formularios de solicitud de proyectos **el análisis de sostenibilidad de resultados** una vez concluido el proyecto e incluir indicadores operativos de seguimiento a los factores de riesgo para la sostenibilidad en informes.

Respecto a efectos catalíticos: El Secretariado del PBF debería **fortalecer la integración de los efectos catalíticos del diseño del proyecto** y las **herramientas de recaudación de fondos** que deberían informarse durante los Comités Ejecutivos. El Secretariado de PBF debería exigir que las Agencias realicen análisis de riesgos regulares durante la implementación de los proyectos, el cual, debe orientarse a conocer y mitigar los riesgos para lograr los resultados.

Introducción

Contexto y Objetivos de la evaluación

El Secretariado del Fondo para la Consolidación para la Paz -PBF- (por sus siglas en inglés) y la Unidad de Evaluación de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz -PBSO- (por sus siglas en inglés) han encargado una evaluación externa de la Cartera de Proyectos 2016-2019 en Guatemala (Ver Términos de Referencia en Anexo 1). Con ese fin se ha reclutado un equipo de consultores de evaluación independientes compuesto por dos expertos internacionales y uno nacional.

Esta evaluación representa una oportunidad para evaluar los logros acumulados de la Cartera de proyectos de PBF en Guatemala durante el período 2016-2019/2020 (con los proyectos que obtuvieron extensiones con y sin costo) y su contribución a la consolidación y el sostenimiento de la paz, así como los desafíos pendientes. Además, proporciona información clave en el proceso de solicitud de elegibilidad para una posible tercera fase de apoyo de PBF en Guatemala (2020-2024).

La evaluación se realizó entre diciembre de 2019 y marzo de 2020 e incluyó una misión de campo de tres semanas en Guatemala.

Los objetivos de la evaluación fueron:

- Evaluar en qué medida la dotación de apoyo de PBF ha tenido un impacto concreto y sostenido en términos de **construcción y mantenimiento de la paz** en Guatemala, **ya sea a través de la acción directa o mediante efectos catalíticos (en términos financieros – fondos adicionales generados gracias a los fondos invertidos por PBF - o no-financieros – por ejemplo, desbloquear procesos)**;
- Evaluar si el apoyo del PBF ha sido **relevante, así como su efectividad, eficacia, impacto y sostenibilidad** en Guatemala;
- Identificar **las brechas críticas de consolidación de la paz** en Guatemala;
- Evaluar si las intervenciones de consolidación de la paz apoyadas por el PBF tuvieron en cuenta la **igualdad de género**;
- **Proporcionar lecciones** para el futuro apoyo basado en éxitos y desafíos clave (tanto en términos de programación como de gestión de los fondos PBF); y
- **Proporcionar evidencia** para la toma de decisiones para cualquier posible apoyo futuro.

Hay al menos dos audiencias principales de la evaluación, a quienes se dirigirán las recomendaciones:

- El Comité Ejecutivo PBF en Guatemala, copresidido por la Coordinadora Residente y La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), así como las instituciones gubernamentales/estatales y las Agencias Receptoras de la ONU que implementan proyectos del PBF en Guatemala;
- El PBSO / PBF.

Contexto de Guatemala y la Presencia del PBF

Aspectos históricos clave y origen de los conflictos actuales

La firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en 1996, entre el Estado de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) cerró un capítulo en la historia del país marcado por un Conflicto Armado Interno (CAI) que duró 36 años (1960-1996). Veintitrés años después, los Acuerdos de Paz aún presentan desafíos para su cumplimiento, en un contexto nacional que pone en evidencia los conflictos sociales no resueltos. Las situaciones de conflicto más frecuentes son de carácter social, agrario y ambiental, principalmente relacionados con megaproyectos (minería a cielo abierto, hidroeléctricas y monocultivos), así como la situación general de corrupción, impunidad, violencia e inseguridad.

Los Acuerdos de Paz previeron un marco legal integral, político, económico y reformas sociales para superar las causas profundas del CAI. Los juicios contra militares de las fuerzas armadas de Guatemala, acusados de graves violaciones de derechos humanos durante el CAI han marcado un paso importante en el ámbito sociopolítico de Guatemala para luchar contra la impunidad y en reconocimiento de los crímenes cometidos durante el CAI. Sin embargo, muchos compromisos sustantivos de los Acuerdos de Paz siguen sin cumplirse debido a la debilidad de las instituciones estatales y la falta de compromiso político. Según varios documentos⁴, incluyendo algunos del PBF y de las Agencias de la ONU⁵, esto ha contribuido a que **desigualdades sociales profundas, la discriminación estructural permanezcan, y en este contexto el narcotráfico, crimen organizado y las pandillas** continúen fomentando la violencia y debilitando al país. Estas condiciones justificaron la elección de Guatemala para contar con el apoyo del PBF.

Es este contexto de conflictividad el que constituye la materia de trabajo de las iniciativas o proyectos apoyados por el PBF y en el que se propone una contribución a la consolidación de la paz. A grandes rasgos, un breve análisis, realizado por el equipo de evaluación recoge las principales raíces de los conflictos en Guatemala, que se basan en varios factores históricos:

- a) **36 años de Conflicto Armado Interno -CAI⁶**- durante la cual ocurrieron graves violaciones a los derechos humanos, incluyendo desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, tortura, violencia sexual contra las mujeres por acción de las fuerzas armadas⁷. Hechos de violencia también fueron registrados por parte de los grupos insurgentes, aunque en menor medida de los registrados por las fuerzas armadas estatales. En su labor de documentación de las violaciones de los derechos humanos y hechos de violencia vinculados al enfrentamiento armado, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) registró un total de 42,275 víctimas, incluyendo hombres, mujeres y niños. De ellas, 23,671 corresponden a víctimas de ejecuciones arbitrarias y 6,159 a víctimas de desaparición forzada. De las víctimas plenamente identificadas, el 83% eran mayas y el 17% eran ladinos. La CEH estima que el saldo en muertos y desaparecidos del enfrentamiento

⁴ <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Guatemala2017-es.pdf>
https://www.everycrsreport.com/files/20130516_R42580_a749ad744ee79f2de6cfb6c39c3119f17309d466.pdf
<https://www.insightcrime.org/news/analysis/guatemala-cicig-an-experiment-in-motion-gets-a-report-card/>
<https://dca.gob.gt/noticias-guatemala-diario-centro-america/energia-y-minas-presenta-politicas-para-explotacion-sostenible-de-recursos-naturales-y-mineros/>

⁵ Documentos de elegibilidad y los documentos de formulación de los proyectos.

⁶ Ver el Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) Guatemala.

<http://www.memoriavirtualguatemala.org/?q=es/categor%C3%ADas-de-biblioteca/ceh-guatemala-memoria-del-silencio>. Ver también el informe del Proyecto interdiocesano/interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica: Guatemala: Nunca Más <http://www.odhag.org.gt/html/Default.htm>

⁷ Ver el Informe final de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico Tomo V, página 22 en donde se sintetiza las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el CAI y se señala a los responsables de estas violaciones.

fratricida llegó a más de doscientas mil personas.⁸ El CAI fue el más violento del continente, desnudó el racismo y discriminación estructurales, herencia de la colonia, que conllevó atrocidades especialmente en contra de comunidades mayas y otras minorías afrodescendientes (los Garífunas, por ejemplo). En 2013 un tribunal nacional condenó la comisión de genocidio contra el pueblo maya ixil del Quiché. Las atrocidades cometidas contra las mujeres también fueron condenadas en los tribunales en 2016, reconociendo los derechos de las mujeres indígenas a buscar a sus familiares desaparecidos y a solicitar resarcimiento y reconocimiento para sí y para sus comunidades.

Aunque ha habido progresos en materia de justicia transicional, los niveles de impunidad por crímenes cometidos durante el CAI siguen siendo altos. Distintos informes de la CICIG expusieron que personas vinculadas a hechos de corrupción y crímenes, siguen vinculados a la vida política y manipulan los sistemas estatales para privilegiar sus intereses y a la vez, los de sectores conservadores y élites acaparadoras de la riqueza del país; los que no permiten que avancen esfuerzos orientados a erradicar la impunidad y menos aún, superar las causas estructurales que condujeron al conflicto⁹.

- b) **Los altos niveles de corrupción e impunidad** también han causado un debilitamiento de las instituciones democráticas y obstaculizan la independencia judicial. La corrupción permitió al crimen organizado desarrollarse y al narcotráfico crecer creando un ambiente de alta inseguridad que empuja a las personas a huir del país. Según los informes sobre Percepción de Corrupción, realizado por Transparencia Internacional -TI-, Guatemala está entre los países más corruptos de América. Según mediciones de TI, en el que participan 180 países, Guatemala ha tenido un deterioro continuo; en el 2015 se ubicó en el lugar 123^o; en 2018 se ubicó en el lugar 144^o y en el 2019 se ubicó en el lugar 146^o¹⁰.

Según el análisis de InSight Crime sobre los homicidios en Guatemala, se menciona que: *“Después de los 3.881 asesinatos en 2018, los 3.578 reportados el año pasado llevaron a que la tasa de homicidios bajará a 21,5 por 100.000 habitantes en 2019, según datos del Ministerio de Gobernación. Sin embargo, el país sigue siendo azotado por la inseguridad. Como InSight Crime constató en una investigación de un año de duración hecha en conjunto con Global Initiative Against Transnational Organized Crime, Guatemala tiene la tasa de extorsión más alta de los tres países que conforman el Triángulo Norte de Centroamérica.”* En otro análisis del Observatorio de la Violencia en 2019, se destaca también que: *“Este nivel de violencia homicida acerca al país a la tasa latinoamericana de 22.3 observada en 2016, según la recopilación hecha por InSightCrime¹¹, e incluso se sitúa por debajo de la tasa preliminarmente reportada para 2018 por la misma fuente: 24 homicidios por cada 100 mil latinoamericanos.¹²”*

- c) **Violaciones de los derechos a la tierra.** Desde los años 80 hasta ahora se han desarrollado megaproyectos hidroeléctricos, de minera o extracción de petróleo en muchas partes del país que es muy rico en recursos naturales. En efecto grandes proyectos de construcción o extracción fueron financiados por instituciones financieras internacionales y avalados por el gobierno de Guatemala con los objetivos de desarrollar el país, pero las ganancias no llegaron a la población. Hasta hoy, las tensiones sociales y las disputas sobre el impacto ambiental, la mala gestión de los recursos naturales, especialmente del agua y la falta de respeto a los derechos de los PI son comunes y una

⁸ https://plazapublica.com.gt/sites/default/files/tomo_5_conclusiones_y_recomendaciones.pdf

⁹ Los informes pueden consultarse en el siguiente vínculo: <https://www.cicig.org/cicig/informes-tematicos/>

¹⁰ Ver informes de Transparencia Internacional sobre Percepción de la corrupción: <https://www.transparency.org/en/cpi/2019>

¹¹ <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-homicidios-2019/>

¹² <http://www.dialogos.org.gt/wp-content/uploads/2019/05/Informe-sobre-la-violencia-homicida-en-Guatemala-2018-ver-final-CON-portada.pdf>

de las raíces de la discordia social en Guatemala. Los actores fueron el gobierno, las fuerzas armadas, las compañías multinacionales y las agencias internacionales financieras que invirtieron en megaproyectos para desarrollar el país.

Falta de gobernabilidad, de instituciones democráticas y de Estado de derecho. La corrupción e impunidad crearon una sociedad de las más discriminantes y desiguales de la región lo que hace de Guatemala el país con la tasa más alta de desnutrición en Centroamérica, carencia de acceso a agua potable (3 millones de personas sin acceso a agua potable, 24% de la población en zonas rurales y 20% en zonas urbanas), un alto nivel de desempleo y de empleo informal (85% en zonas rurales) por falta de empleo formal, falta de acceso a la educación sobre todo en zonas rurales.¹³ También hay una agenda regresiva en materia de derechos humanos que limitó los derechos de las mujeres, bajando las penalidades por los crímenes contra las mujeres o para las violaciones a los derechos humanos relacionadas con el conflicto. Estas fallas en el **acceso a servicios públicos básicos a la población produce un malestar y un descontento social general en Guatemala, y poca confianza en las instituciones gubernamentales.**¹⁴ Los actores han sido los gobiernos, antiguos y actuales, al nivel central y local principalmente, los cuales no han actuado y no han desarrollado políticas inclusivas y sostenibles para la población. La concentración de la riqueza del país en muy pocas familias tiene una consecuencia directa sobre la pobreza que sigue siendo estructural, pese a que el país tiene un creciente índice de PIB y un balance positivo de las finanzas públicas.

- d) Por otro lado, **los conflictos socio ambientales** se dan en casi todo el país, pero se concentran mayoritariamente en los departamentos de occidente con altos porcentajes de población indígena, como Huehuetenango, San Marcos y Quiché. Otros departamentos con una composición étnica más diversa, también se enfrentan a situaciones conflictivas de carácter agrario, especialmente en referencia al acceso a tierras comunales y la expansión de monocultivos (principalmente palma africana) como en el caso del departamento de Petén y la región del Polochic en el Departamento de Alta Verapaz.
- e) **Con respecto a los fenómenos de violencia e inseguridad**, Guatemala es un país entre los más violentos de América Latina, una posición compartida con los otros dos países del llamado “Triángulo del Norte de Centroamérica”, integrado por Guatemala, El Salvador y Honduras¹⁵. En Guatemala, la tasa anual de homicidios para 2015, según datos de la PNC, fue de 29.5 por cada 100.000 habitantes¹⁶; de 27.3 en 2016; 26.1 en 2017; de 22.4 en 2018 y de 21.5 para el 2019¹⁷. Sin embargo, la situación de violencia e inseguridad en Guatemala no solo se caracteriza por los homicidios. Sumado a esto, la ciudadanía se debe enfrentar a **situaciones de violencia como asaltos, secuestros, extorsiones, crimen organizado y tráfico de drogas**, además de otras formas de violencia que afectan a sectores específicos de la sociedad, como **la violencia contra las mujeres y el tráfico y la explotación de niños**, los ataques a personas defensoras de los derechos humanos. Pese a que los datos oficiales muestran una disminución en la tasa de homicidios, el país sigue siendo uno de los más inseguros, tiene la tasa más alta de extorsiones de los países del Triángulo Norte, 49.8 /100,000 habitantes, en tanto que Honduras tiene 12.9 y El Salvador 26 por cada 100,000 habitantes¹⁸. En resumen, la situación de violencia e inseguridad es una fuente de

¹³ <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Guatemala2017-es.pdf>

¹⁴ https://www.everycrsreport.com/files/20130516_R42580_a749ad744ee79f2de6cfb6c39c3119f17309d466.pdf
<https://www.insightcrime.org/news/analysis/guatemala-cicig-an-experiment-in-motion-gets-a-report-card/>

¹⁵ ICG report saving Guatemala-2018, <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/central-america/guatemala/70-saving-guatemalas-fight-against-crime-and-impunity>

¹⁶ <https://mingob.gob.gt/ministro-rivas-presenta-plan-para-reduccion-de-homicidios-y-delitos-patrimoniales/>

¹⁷ <https://dca.gob.gt/noticias-guatemala-diario-centro-america/seguridad-ciudadana-evito-mil-homicidios-en-4-anos/>

¹⁸ InSaigh Crime. Extorsión en el Triángulo Norte. <https://es.insightcrime.org/extorsion/>

conflictividad en la medida que fomenta el **descontento y la ruptura social** que hace sentir a la población la necesidad de tomar **la ley por su mano** (por ejemplo: milicias civiles, matanzas por venganzas, linchamientos y otros) y la proliferación de fuerzas policiales privadas¹⁹. Todo esto tiene un impacto en la seguridad democrática: **promueve la desconfianza** entre miembros de la sociedad y **hacia las instituciones del Estado** responsables de abordar estos problemas.

f) Con respecto **a la falta de Estado de derecho**

El Estado de Derecho en el país se ve afectado por la falta de un ejercicio independiente de los Poderes Públicos²⁰, la concentración y centralización de los servicios del Estado en las zonas metropolitana y urbanas del país, incluyendo la falta de capacidad del Estado para proveer de un sistema de administración de justicia imparcial, pertinente y eficiente que actúe diligentemente tanto para delitos del pasado como actuales²¹. La ausencia de instituciones clave en los territorios rurales pone en riesgo la armonía y convivencia social comunitaria, dejando la toma de decisiones a merced de otros actores como empresarios e inversionistas internacionales, el narcotráfico y/o los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (también conocidas como CIACS). Esta poca o nula presencia del Estado predispone a la ingobernabilidad en grandes áreas del territorio, creando o fortaleciendo focos de conflictividad que se agravan al no han ser atendidos.

Frente a la conflictividad los gobiernos del país han optado por medidas de represión, limitando derechos y garantías constitucionales de los pobladores, entre estas medidas están: decretar Estados de excepción o de sitio en algunos municipios del país por plazos de 30 días o más, militarizar las áreas con el objetivo de frenar -por un corto tiempo- la conflictividad y la ingobernabilidad vinculada a los conflictos. En algunos casos han buscado establecer diálogos entre actores para llegar a acuerdos que no dejan de ser reservados y temporales. La adopción de estas medidas gubernamentales temporales es arbitraria y las soluciones no llegan a formar parte de un plan de desarrollo sea de corto o largo plazo, lo que ha provocado que en poco tiempo los conflictos emerjan o resurjan con mayor intensidad llegando incluso a causar pérdidas de vidas humanas; esta dinámica es recurrente en el país y su abordaje carece de visiones centradas en los derechos humanos.

El Estado de Derecho también se encuentra debilitado por la falta de una legislación consistente con el buen gobierno o la gobernanza en sí. La constitución y las leyes creadas en la década de los 80s adoptaron regímenes provenientes de la colonia, y aunque hay avances, la exclusión de los pueblos indígenas es vigente aún, pues la mayoría sigue al margen de las decisiones y de los beneficios en materia económica, política y social. Como se ha dicho en párrafos anteriores, la distribución de la riqueza y la tierra se concentra en muy pocas manos y bajo ese modelo (o régimen) político-económico se ha aumentado la brecha de la desigualdad que alimenta el racismo y la discriminación de las mayorías. Después de 23 años del fin del Conflicto Armado Interno (CAI) y a 34 años de haber sido emitida de la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG), sigue siendo un imperativo su revisión y reforma a la luz de los avances de la legislación internacional en materia de derechos humanos, y particularmente, del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Todos estos son temas pendientes contenidos en la agenda en los Acuerdos de Paz.

¹⁹ <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/el-boom-de-la-seguridad-privada-en-america-latina>

²⁰ DPLF, FMM, FESPAD, ASONOG, CENIDH, CPDH, Alianza Ciudadana Pro Justicia. Estado de Derecho e independencia judicial en Centroamérica. Documento presentado en audiencia temática ante CIDH: Independencia judicial y Estado de Derecho en Centroamérica.

http://www.dplf.org/sites/default/files/estado_de_derecho_e_independencia_judicial_en_centroamerica_0.pdf

²¹ Decreto Número 14-2002, del Congreso de la República de Guatemala, Ley General de Descentralización,

En 2015 Guatemala sufrió una grave crisis política e institucional que sacudió a la sociedad guatemalteca cuando la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el Ministerio Público (MP) expusieron públicamente las redes de corrupción que se habían arraigado en instituciones estatales en las que participaban funcionarios de alto nivel.

Fue en esa coyuntura, que hubo una alineación momentánea de diversos actores sociales tanto de sociedad civil, como del empresariado tradicional, a raíz de los escándalos de corrupción e impunidad develados durante el gobierno de Pérez Molina. Estos escándalos involucraron directamente a la primera y segunda magistratura del país y demandó la urgente reforma constitucional como única vía para alcanzar una verdadera reestructuración del Estado, una oportunidad para la consolidación de la paz y del Estado de Derecho. Los acuerdos alcanzados en una mesa de diálogo interinstitucional y multisectorial también demandaron la conformación de grupos de trabajo para la reforma de 4 leyes nacionales consideradas “medulares”, entre ellas: la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPPs); la Ley de Compras y Contrataciones del Estado; la Ley de Servicio Civil y la Reforma al Sector Justicia.

Fue en ese contexto coyuntural que fue extendido el apoyo del PBF para Guatemala. No se hizo un ejercicio del análisis de conflictos, pero sí se añadieron dos enfoques nuevos para los proyectos: **la conflictividad social y la migración. El contexto guatemalteco reflejaba las tensiones existentes entre factores de carácter estructural a largo plazo y expresiones coyunturales de conflicto.** La falta de capacidades institucionales para abordar las causas estructurales de situaciones conflictivas permite la aparición de conflictos específicos y crisis coyunturales de gobernanza, lo que a su vez contribuye a la polarización social y política, la falta de confianza hacia las instituciones públicas y hacia el liderazgo político, la pérdida de legitimidad del gobierno y el debilitamiento del tejido social.

La coyuntura de lucha contra la corrupción e impunidad del 2015 parecía abrir una ruta hacia un nuevo escenario político que podría favorecer, en el corto y mediano plazo, la construcción de una democracia más legítima y representativa. Muchos actores sociales se vieron esperanzados ante esa posibilidad. Sin embargo, los pocos avances fueron aplanados por el evidente papel contrario del Congreso de la República y del Organismo Judicial (las Cortes de Justicia); así se forzó la dilución del movimiento ciudadano, quedando a la deriva una agenda de valiosas propuestas de reforma a las leyes que el país necesita para consolidar el Estado de Derecho.

Luego de un importante trabajo anticorrupción que significó un desgaste de la relación entre el gobierno de Morales (enero 2016-enero 2020) y la CICIG, el contexto político-social del año 2019 fue marcado por la continua amenaza de expulsión y la finalización de su mandato en el país el 3 de septiembre de ese año. Fue un giro desfavorable para la lucha contra la impunidad y la corrupción, y para los intereses de la ciudadanía y de los grupos de población excluidos del desarrollo nacional. Así, en un avance ya sin obstáculos, la corrupción y la impunidad continúa permeando la política gubernamental, las decisiones continúan siendo favorables a la industria extractiva, los megaproyectos hidroeléctricos, muchos de ellos en marcha, la expansión de monocultivos a gran escala en los territorios, significando mayor presión sobre los bienes (recursos) naturales, la biodiversidad y mayor fragilidad de los ecosistemas naturales, consecuentemente se produce mayor presión sobre los territorios de los pueblos indígenas y comunidades locales, lo que alimenta la conflictividad social.

Este análisis subraya los problemas estructurales con respecto a la justicia, los derechos humanos, la gobernanza, la violencia, los derechos a la tierra, la discriminación y la corrupción que continúan desestabilizando al país y continúan alimentando complejos impulsores del conflicto.

El Fondo para la Consolidación de la Paz -PBF- en Guatemala

Desde 2011, después de obtener la elegibilidad²² del Fondo para la Consolidación de la Paz y mediante la implementación de 17 proyectos con una inversión de más de USD 34.4 millones, el Fondo para la Consolidación de la Paz ha apoyado diversos procesos clave para la paz en Guatemala. Los proyectos han sido implementados de forma conjunta por más de diez Agencias, Fondos y Programas de las Naciones Unidas, en apoyo a instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil.

Una primera Cartera de proyectos, enfocados en el abordaje de retos claves para el fortalecimiento de la seguridad, justicia y justicia de transición fue implementado entre 2011 y 2015. Tras una evaluación independiente de la primera fase de apoyo, una segunda Cartera fue diseñada para implementación entre 2016 y 2019, la cual está bajo evaluación.

Normalmente, un país puede presentar una solicitud de elegibilidad para obtener fondos del PBF para la consolidación para la paz y apoyo político por parte de los estados miembros de las Naciones Unidas. Antes de 2014, cuando un país se elegía, era de forma permanente. Pero en 2014, la elegibilidad fue reducida a 5 años después de los cuales otra solicitud es necesaria para obtenerla de nuevo. No obstante, la elegibilidad no es el equivalente de la decisión del PBF de financiar proyectos en un país. Lo último puede ocurrir, aunque el país no obtenga la elegibilidad. Pero la elegibilidad de un país le permite obtener más apoyo financiero y político. Esta elegibilidad se basa en un análisis de conflictos hecho por el PBF y las Agencias Receptoras; desde el cual un país pide apoyo al PBF para recibir financiamiento y apoyo institucional de la oficina de la Secretaría General de las Naciones Unidas en Nueva York.

Decisiones clave para la definición de la Cartera 2016 - 2019

Para la renovación de la Cartera en 2015 en Guatemala, se hizo un análisis breve del contexto y una misión conjunta del AG-PBSO-DPA en Abril 2016²³ con los cuales se justificó la extensión de la inversión del PBF en los mismos temas de la Cartera anterior: acceso a justicia para mujeres, niñas y pueblos indígenas; consolidación del Estado de Derecho; Justicia de transición; Mujeres, paz y seguridad; Dialogo y derechos humanos en el abordaje de la conflictividad y reintegración y protección de migrantes en el norte de Centroamérica.

En 2015, el PBF decidió renovar su financiamiento de proyectos en Guatemala y lo hizo considerando al informe de evaluación independiente²⁴, la misión conjunta de AG-PBSO-DPA en abril de 2016²⁵ y un análisis de contexto de la situación en Guatemala. Según el informe de esta misión, los proyectos fueron decididos basándose en tres criterios:

1. Si el apoyo al área específica podría ayudar a reforzar el impulso creado;
2. La existencia de iniciativas / planes claros liderados por las contrapartes nacionales en las áreas específicas de apoyo potencial;
3. Cómo el apoyo a nuevas áreas se incorporará a los resultados del apoyo ya proporcionado por el PBF en virtud del PPP 2011-2015²⁶.

²² La elegibilidad de un país para recibir apoyo del Fondo de Consolidación de la Paz en Nueva York solía ser para siempre. En 2014, PBF decidió imponer un límite de 5 años a la elegibilidad, al final de lo cual el país tuvo que volver a aplicar y seguir el mismo proceso.

²³ Joint PBF AG - PBSO - DPA visit to Guatemala ,11-15 April 2016, Mission Report_ Internal document.

²⁴ TRANSTEC.2016. Informe de evaluación Final del Portafolio del Peacebuilding Fund (Pbf) en Guatemala Periodo 2011 – 2015.

²⁵ Joint PBF AG - PBSO - DPA visit to Guatemala ,11-15 April 2016, Mission Report_ Internal document.

²⁶ Joint PBF AG - PBSO - DPA visit to Guatemala ,11-15 April 2016, Mission Report_ Internal document. P.4

Además, la misión conjunta subrayó las temáticas clave en las que los proyectos deberían seguir enfocándose y otras que podrían ser relevantes para financiar, como **Estado de derecho, prevención de la violencia y conflictos sociales**. Según el informe de esa misión: ‘En 2015, Guatemala sufrió una grave crisis política e institucional que sacudió los valores de la sociedad guatemalteca, creando desafíos y oportunidades para la construcción de la paz’.²⁷ En este contexto político todavía frágil, PBSO y la oficina de la Coordinadora Residente en Guatemala decidieron no desarrollar un nuevo PPP para la segunda fase, sino financiar una serie de proyectos según el mecanismo de financiamiento IRF (según sus siglas en inglés) y no PRF (según sus siglas en inglés) como era típicamente en un plan prioritario (PPP)²⁸. Un PPP requiere más tiempo para definirse, ya que las Agencias Receptoras deben acordar un marco con indicadores y un plan de monitoreo, pero, sobre todo, el PPP requiere la aprobación y firma del gobierno, lo que puede llevar tiempo. Por el contrario, los mecanismos de financiamiento IRF permiten ser más cortos y responder a más situaciones de emergencia. El contexto en ese momento justificaba esa decisión. De acuerdo con el Plan Estratégico del PBF 2017-2019²⁹, ‘el PBF utilizó la modalidad de financiamiento del IRF con más frecuencia en el plan estratégico anterior de 2014-2016 como respuesta para que el PBF se involucre en entornos volátiles y en el espíritu de Sostener la Paz. El PRF generalmente es más adecuado para contextos posteriores al conflicto más estables y tiene costos de transacción más altos que no siempre se justifican cuando el tiempo lo presiona. Para evitar proyectos aislados cuyo impacto es difícil medir, el PBF requería marcos estratégicos para proyectos de IRF, por ejemplo, en Guatemala.’ En Guatemala se utilizó 100% la modalidad del IRF para financiar los 9 proyectos, pero no se creó un comité ejecutivo antes de enero 2018, dos años después del inicio de la segunda Cartera. Entre esos proyectos, dos (IRF 145 e IRF 194) fueron financiados a través del mecanismo del PBF GYPI³⁰ (Gender & Youth Promotion Initiative) que también cuenta con financiamiento a corto plazo de 18 meses. GYPI tiene requisitos específicos para financiar actividades centradas en jóvenes y mujeres. Además, el 40% del presupuesto está destinado a las organizaciones locales de la sociedad civil para la implementación de actividades, ya que están más cerca de los beneficiarios. Tampoco se elaboró un marco estratégico para desarrollar los proyectos de la segunda fase. Eso tuvo una incidencia sobre la medición de los impactos de esa segunda fase y entre la cohesión entre los diferentes proyectos. Este hallazgo es importante para que el PBSO reflexione sobre el diseño futuro de la cartera. En Guatemala, PBSO puede comparar las dos carteras y comprender las ventajas y desventajas de tener un marco general establecido. La creación del Secretariado del PBF en Guatemala fue

²⁷ Joint PBF AG - PBSO - DPA visit to Guatemala ,11-15 April 2016, Mission Report_ Internal document. P.2

²⁸ Según el Plan Estratégico 2014-2016 del PBF p.14: ‘**El Servicio de Respuesta Inmediata (IRF)** ha demostrado ser un instrumento flexible adecuado para una variedad de contextos de consolidación de la paz. Se puede implementar muy rápidamente (en días cuando sea necesario); se puede usar estratégicamente para abordar problemas delicados para los cuales los Planes prioritarios son menos adecuados; se puede usar para responder a desafíos imprevistos o ventanas de oportunidad; y tiene costos de transacción significativamente más bajos que el PRF. Por otro lado, requiere más vigilancia [y depende mucho del liderazgo de la ONU] para garantizar que las propuestas se basen en el análisis de conflictos y que se haya desarrollado a fondo en colaboración con la selección más inteligente de socios (ya que no existe un Comité Directivo Conjunto). Al observar esta gama de ventajas y desventajas, en conjunto, la Revisión PBF 2013 consideró que la IRF debería ampliarse, teniendo en cuenta su naturaleza rápida y flexible. Con respecto al IRF, el Fondo tomará las siguientes medidas durante 2014-16: ‘Mayor utilización de los "paquetes" de la IRF: incluso en las directrices de 2009 se preveía que las propuestas a la IRF podrían **ser para proyectos independientes o paquetes de proyectos**. En los países que se han declarado elegibles, el Fondo buscará utilizar con más frecuencia el enfoque de "paquete", como **una especie de híbrido entre el IRF y el PRF. El enfoque incluirá la creación de un pequeño comité ejecutivo, copresidido por el Gobierno y las Naciones Unidas**. El comité ejecutivo primero diseñará y distribuirá una convocatoria de notas conceptuales, describiendo una estrategia básica y criterios de listado basados en el análisis de conflictos disponible. La convocatoria de notas conceptuales debe identificar objetivos comunes de orientación a los que deben contribuir los proyectos, y servirá de base para el desarrollo de un marco de resultados común. Luego se seleccionarán proyectos prometedores para el desarrollo. El Fondo considera que este enfoque podría ser particularmente efectivo en entornos más "abarrotados", donde el Fondo debería utilizar, en particular, **su ventaja comparativa para financiar aquellas actividades de alto impacto potencial** donde otros socios son reacios’.

²⁹ El Plan Estratégico del PBF 2017-2019. P.5

³⁰ <https://www.pbfgypi.org/>

en el 2018, después de dos años de haber iniciado la segunda fase y cuando los proyectos ya estaban en ejecución, por lo cual no se elaboró un marco estratégico.

Por consecuencia, dando el contexto sociopolítico, los varios análisis hechos por el PBF, la evaluación independiente y las directivas de los planes estratégicos del PBF (2014-2016 y 2017-2019), se justificó las decisiones del PBF de financiar proyectos denominados ‘puentes’ que continuaban entre la primera fase y la segunda con cuatro proyectos inicialmente para empezar en 2016. Cinco más fueron financiados en 2017.

Los proyectos de la Cartera bajo evaluación

En 2015 el PBSO extendió la elegibilidad de Guatemala hasta 2019 y se diseñó una segunda fase de apoyo teniendo en cuenta las recomendaciones del informe de la evaluación de los proyectos ejecutados entre 2011 y 2015. El PBF decidió en 2015 que era preferible no tener un plan prioritario sino una combinación de proyectos (8 proyectos entre 2016-2019-2020 más uno para la creación del Secretariado PBF en Guatemala) usando la modalidad financiera del Fondo de Respuesta Inmediata -IRF- (por sus siglas en inglés³¹) que establece una duración de 18 meses³² y no exige un comité directivo estricto. La lista de los proyectos de la Cartera con los detalles está disponible en el Anexo 2.

El Secretariado del PBF en Guatemala se creó en noviembre 2017, para ello se hizo la contratación de una Coordinadora y el equipo de apoyo para la gestión de los proyectos fue completado durante el 2018; así mismo, en el primer trimestre 2018 se creó un Comité Ejecutivo para la Cartera de los proyectos financiados por el PBF, en él participan representantes de las Agencias ejecutoras, Fondos y Programas (RUNOs), contrapartes gubernamentales y de sociedad civil. El Comité Ejecutivo PBF es copresidido por la Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas y la Secretaria de SEGEPLAN, y se reúne un mínimo de dos veces al año.

Los proyectos de la Cartera a evaluar obtuvieron una financiación de **USD \$15,693,663 millones** (un desglose más detallado es hecho en los hallazgos en el próximo capítulo de este informe). Los fondos se dividieron entre los 8 proyectos y el proyecto para el Secretariado PBF en Guatemala. Los proyectos se centraron en **seis temas** que corresponden a **dos prioridades del PBF**:

Prioridad 1 del PBF: Apoyo a la implementación de acuerdos de paz y diálogo político

Prioridad 2 del PBF: Promover la resolución de conflictos

Los seis temas son:

- Acceso a justicia para mujeres, niñas y pueblos indígenas
- Estado de derecho
- Justicia de transición
- Mujeres, paz y seguridad
- Diálogo y derechos humanos en el abordaje de la conflictividad
- Reintegración y protección de migrantes en el norte de Centroamérica

³¹ Immediate Response Facility

³² Durante la revisión del informe borrador, PBF-NY aclaró que algunos proyectos fueron convenidos para una duración de 36 meses divididos en dos periodos de 18 meses. La evaluación no tuvo al alcance documento, convenio o acuerdo con información de ese tipo.

Como se puede ver en el gráfico abajo, de los 9 proyectos, 2 se han completado y 7 siguen en curso³³, contando con la aprobación de PBSO para extensiones con y sin costo. Estas extensiones están explicadas en los hallazgos finales en el próximo capítulo de este informe.

Gráfico 1: Cronología de los proyectos de la Cartera 2016 – 2019-2020



Fuente: Cronología hecha por el equipo de evaluación a partir de los datos encontrados en MPTF Gateway, y los informes de proyectos y validados durante la misión de campo.

El siguiente cuadro presenta cada proyecto con sus objetivos principales, las Agencias Receptoras y la prioridad del PBF que les corresponde.

Proyecto	Objetivos	Agencias Receptoras	Prioridad del PBF
1. 00102015 PBF/AIR-144 Empoderamiento institucional y ciudadano para la lucha contra la impunidad: una oportunidad para la Paz y el Estado de Derecho en Guatemala	Consolidación y descentralización de la persecución penal estratégica en el ministerio público	PNUD, ONU Mujeres, UNODC	1- Apoyo a la implementación de los acuerdos de paz y de diálogo político 1.2 estado de derecho
2. 00105724 PBF/IRF-171 PBF IRF MP Consolidación y descentralización de la persecución penal estratégica en el Ministerio Público	Consolidación y descentralización de la persecución penal estratégica en el Ministerio Público en Guatemala	UNICEF, UNFPA, UNODC, ONU Mujeres, PNUD	1- Apoyo a la implementación de los acuerdos de paz y de diálogo político 1.2 estado de derecho
3. 00106318 PBF/IRF-177 Ampliando el acceso de las mujeres, la niñez y pueblos indígenas a la justicia de la jurisdicción de alto impacto	Ampliar el acceso a la justicia a las mujeres y niñas y pueblos indígenas	ONU Mujeres, UNODC	1- Apoyo a la implementación de los acuerdos de paz y de diálogo político 1.2 estado de derecho

³³ La cronología está hecha con los documentos y las fechas de cierre cuando si hizo la colección de datos para esta evaluación entre enero 2020 y marzo 2020. Según información del Secretariado en Guatemala, para la fecha de la entrega del informe final, dos proyectos más habrían concluido, haciendo un total de 4 concluidos y 5 en proceso.

Proyecto	Objetivos	Agencias Receptoras	Prioridad del PBF
4. 00107551 PBF/IRF-189 Promoviendo la integralidad de la justicia de transición BF IRF PAJUST II	Consolidación de capacidades nacionales para mejorar el acceso de las víctimas del enfrentamiento armado interno (EAI) a la verdad, la justicia y a la reparación y para educar y sensibilizar la sociedad guatemalteca como medida de no-repetición	PNUD	2.1 Reconciliación Nacional
5. 00105571 PBF/IRF – 169 PBF-IRF Transformando relaciones para la construcción de la paz.	Contribuir a la construcción de la paz a través de la promoción y reivindicación del diálogo como mecanismo para la construcción de consensos para que el Estado, la sociedad civil organizada, los pueblos indígenas y el sector privado transformen positivamente su relacionamiento para abordar las causas estructurales y emergentes de la conflictividad social.	PNUD, ONU Mujeres, OACNUDH	2.3 Prevención de conflictos/Gerencia y Objetivo de Desarrollo Sostenible al que aplica: Objetivo 16 del UNDAF
6. 00108346 PBF/IRF-221 Proyecto tri-nacional para la resiliencia y la cohesión social en el Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras, El Salvador)	Coordinar acciones entre la ONU y los gobiernos de Guatemala, Honduras, y El Salvador para fortalecer los mecanismos de reintegración social economía para los migrantes que retornan; fortalecer los mecanismos de protección y prevención de la violencia; y complementar la política de seguridad ciudadana con acciones para la inclusión social, el fortalecimiento de la administración de justicia y el intercambio de información	ACNUR, OIM, PNUD	2: promover la coexistencia y la resolución pacífica de conflictos. 2.3 prevención y manejo de conflictos
7. 00103073 PBF/IRF- 145 1325 Empoderamiento a mujeres sobrevivientes de violencia sexual y de género relacionados con el conflicto y postconflicto en Guatemala	Empoderando a mujeres sobrevivientes de violencia sexual y basada en género relacionada con el conflicto y el postconflicto en Guatemala	ONU Mujeres, PNUD y UNFPA	1- Apoyo a la implementación de los acuerdos de paz y de diálogo político 1.2 estado de derecho
8. 00108092 PBF/IRF -194 Haciendo una realidad el efecto transformador de la sentencia de reparación de Sepur Zarco para romper el continuo de la violencia sexual y otras formas de violencia contra las mujeres en situaciones de conflicto y postconflicto.	Con el objetivo de hacer realidad el efecto transformador de la sentencia de reparación de Sepur Zarco como un elemento clave para la consolidación de la paz, el proyecto abordará los vínculos entre las demandas de las mujeres Q'eqchi' sobre las tierras y territorios ancestrales y el uso de la violación para reprimir sus demandas, generando normas de reparación transformadora basada en el conocimiento, incluyendo medidas de no-repetición y potenciando el liderazgo de las mujeres que están al frente de tres casos sin precedentes: Sepur Zarco, Panzós y Lote Ocho. ³⁴	ONU Mujeres, FAO, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)	1- Apoyo a la implementación de los acuerdos de paz y de diálogo político 1.2 estado de derecho y 1.4 apoyo a diálogo

³⁴ Infografía del Proyecto.

Proyecto	Objetivos	Agencias Receptoras	Prioridad del PBF
9. 00108092 PBF/IRF -178 el secretario de PBF	supervisión, consejo, M&E y coordinación con las Agencias	PBF	Todos

Metodología de la evaluación

Según los términos de referencia y el plan de trabajo desarrollado por la líder del equipo, un enfoque por cuatro fases fue el más adecuado para realizar esta evaluación, las cuales permitieron a los evaluadores combinar información cualitativa y cuantitativa para triangular los datos y alcanzar los hallazgos que son presentados en este informe según los criterios: **Relevancia, Eficiencia, Eficacia, Impactos Preliminares, Sostenibilidad y Género**. El procedimiento está representado en el siguiente gráfico.

Gráfico 2: Representación de los procedimientos generales de la evaluación.



El equipo de evaluación aplicó los estándares de evaluación CAD³⁵ de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE-, respetó las mejores prácticas de evaluación de UNEG, aplicó la sensibilidad de género y la práctica de “No Hacer Daño” (‘Do No Harm’ en inglés) durante todo el proceso de evaluación.

El equipo de evaluación adoptó un enfoque conceptual basado en **cuatro métodos clave**:

³⁵ <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/46297655.pdf>

Primero, el diseño general de la evaluación se basó en **la teoría de cambio**, que busca evaluar teorías explícitas o implícitas de cambio de programa y proyecto y los resultados esperados contra los resultados reales alcanzados. Para eso el equipo de evaluación analizó las teorías de cambio en cada proyecto, esto porque no hay un plan prioritario y **una teoría de cambio** para toda la Cartera. Este análisis ayudó al equipo a responder a preguntas de **relevancia, impactos preliminares sobre la paz y la eficiencia de la Cartera**.

En segundo lugar, una evaluación **del proceso** que ayudó a determinar, en qué medida los proyectos se ejecutaron según lo planificado y si se implementaron de manera que les permitiera alcanzar los resultados esperados. Este método ayudó al equipo de evaluación a sacar conclusiones sobre las preguntas de **eficacia, eficiencia, y sostenibilidad**.

Tercero, para evaluar si los proyectos realmente contribuyeron a los resultados / cambios identificados por informantes clave y beneficiarios, se llevó a cabo un análisis **de las rutas de cambio detalladas y los mecanismos causales** a través del seguimiento del proceso para cada proyecto. Este proceso nos ayudó a entender si las actividades en los proyectos ayudaron a realizar hallazgos de consolidación de paz y responder a los criterios de **eficiencia, impactos preliminares y relevancia**.

Cuarto, el “**análisis de contribución**” identificó la contribución que cada proyecto financiado por PBF tuvo en los resultados / cambios identificados y las vías causales que condujeron a esos cambios. Este método ayudó al equipo de evaluación a valorar al PBF como actor dentro del marco de consolidación por la paz en Guatemala y responder a preguntas conectadas a relevancia, eficiencia, sostenibilidad y evaluar los efectos catalíticos de los proyectos.

Además de estos marcos analíticos, fue muy importante para el equipo de evaluación tomar **en cuenta los parámetros de construcción de paz, como los elaborados por el PBF en sus varios planes estratégicos relevantes para esta Cartera**.

Parámetros de construcción de paz

A medida que evaluamos la Cartera de proyectos en Guatemala financiados por el PBF, se integraron en la matriz de evaluación (Anexo 3) preguntas más específicas sobre los objetivos del PBF que ayudaron a que la evaluación se centrara en los objetivos estratégicos del Fondo para la Consolidación de la Paz.

Los términos de referencia del PBF³⁶ dados por el Secretario General de la ONU destacan algunas áreas en las que se espera que la financiación de dicho Fondo contribuya a la consolidación de la paz en general, a saber:

- a) Actividades diseñadas para responder a amenazas inminentes al proceso de paz, apoyo para la implementación de acuerdos de paz y diálogo político, en particular en relación con el fortalecimiento de las instituciones y procesos nacionales establecidos en virtud de dichos acuerdos;
- b) Actividades emprendidas para construir y / o fortalecer capacidades nacionales para promover la convivencia y la resolución pacífica de conflictos y llevar a cabo actividades de consolidación de la paz;
- c) Actividades emprendidas en apoyo de los esfuerzos para revitalizar la economía y generar dividendos de paz inmediatos para la población en general;

³⁶ https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/pbf_sp_2017-19_final_180327.pdf

- d) Establecimiento o restablecimiento de servicios administrativos esenciales y capacidades humanas y técnicas relacionadas que pueden incluir, en circunstancias excepcionales y durante un período limitado de tiempo, el pago de los salarios del servicio civil y otros costos recurrentes”.

Se espera que los proyectos de PBF contribuyan a la consolidación de la paz, ya sea directamente o mediante la activación de “efectos catalíticos”, que podrían incluir una variedad de dinámicas:

- Acciones que eliminan barreras críticas o desbloquean procesos que crean una dinámica positiva hacia la paz;
- Intervenciones que desencadenan mecanismos de apoyo más sostenidos, incluida la participación a más largo plazo de las partes interesadas nacionales o internacionales, incluidos los financiadores internacionales que antes eran reacios a participar.
- Actividades que fortalecen la sostenibilidad de los procesos de consolidación de la paz.

Mapa 1: Sitios visitados durante la misión de campo en Guatemala



herramientas (Anexo 4) para agregar la información necesaria; **lectura documental (más de 200 documentos – ver Anexo 5), entrevistas individuales** (telefónicas y por Skype de 239 personas: 179 mujeres y 60 hombres como indicado en anexo y en la sección de muestreo siguiente), **entrevistas de grupos, y encuestas en línea** (108 encuestas enviadas, pero con 6 respuestas³⁷). En consecuencia, los datos de esta encuesta no fueron utilizados por no ser suficiente representativos). Además, el equipo de evaluación condujo visitas de campo de casi tres semanas en Guatemala Ciudad, de la región noroccidente en Nebaj, del departamento de El Quiché y de la región norte de la República, en Panzós Alta Verapaz, como indicado en el mapa. Las visitas de campo permitieron al equipo de evaluación hablar con beneficiarios de los proyectos y Agencias Receptoras, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil.

La combinación de estas herramientas con los marcos analíticos permitió al equipo de evaluación validar o refutar los resultados y sacar recomendaciones. Estas herramientas fueron sensibles al género y respetaron el método sensible al conflicto de “No hacer daño” (‘Do No Harm’ en inglés).

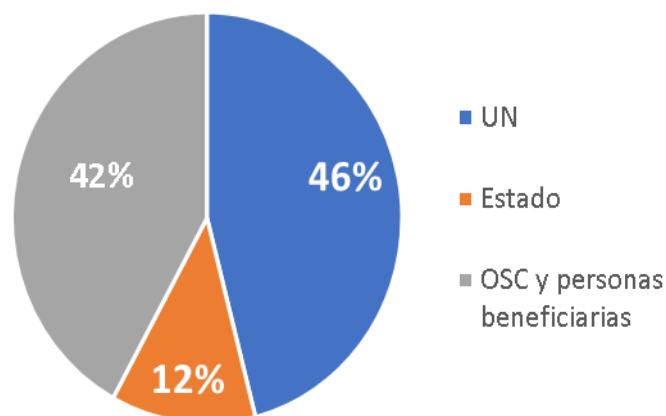
Estrategia de muestreo

Gráfico 3: Distribución de personas entrevistadas relevante para la Cartera

³⁷ La encuesta se envió a 108 direcciones; al depurar el listado 80 direcciones fueron válidas y se obtuvieron 6 respuestas: 3 de Socios institucionales y 3 de OSC y otros. En anexo 4, se adjunta el informe de la encuesta.

La selección de los entrevistados se basó en una metodología de muestreo intencional, que se complementó cuando se consideró relevante y necesario en consulta con el Secretariado PBF de Guatemala. Las misiones de campo fueron planificadas con el apoyo del Secretariado. El Secretariado propuso una lista de partes interesadas que fue complementada por el equipo de evaluación para garantizar una fuente de información equilibrada y diversa. La lista se encuentra en el Anexo 6 y representa un equilibrio entre beneficiarios de los proyectos, implementadores clave, socios y funcionarios gubernamentales, beneficiarios, organizaciones de la sociedad civil que han participado en los proyectos y en las diferentes localidades. Además, se hizo entrevistas telefónicas con las partes interesadas en El Salvador y en Honduras para el proyecto Trinacional sobre la migración (IRF-221).

DISTRIBUCIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS



Fuente: elaboración propia del equipo de evaluación según las entrevistas y la encuesta en línea.

Como se indica en el gráfico el equipo de la evaluación se entrevistó con empleados de las Agencias de Naciones Unidas Receptoras, representando 46% de las personas entrevistadas; con beneficiarios y representantes de la sociedad civil y de las organizaciones no-gubernamentales (42%) y con representantes del Gobierno y de los socios institucionales en los proyectos (12%). El equipo de evaluación entrevistó a un total de **239 personas: 179 mujeres y 60 hombres.**

Limitaciones de la evaluación

Las evaluación de la Cartera presenta tres limitaciones principales relacionadas con: 1) el análisis de conflictos vigente en el momento de la elección de los proyectos, 2) la formulación de un marco estratégico y una teoría de cambio para la Cartera y 3) el estado de la ejecución de los proyectos en el momento de la evaluación; las cuales se describen a continuación. Estos aspectos son básicos para evaluar y determinar los resultados alcanzados por la Cartera de proyectos del PBF, y no fueron desarrollados al aprobarse los proyectos.

1) *Debilidades en la realización y calidad del análisis de conflictos, en cuanto a la perspectiva de la consolidación de la paz.*

La solidez del análisis de conflictos en la Cartera y en los proyectos, es un factor crucial para la evaluación, es el cimiento de la formulación de los proyectos y actúa como un parámetro para el análisis de las incidencias, efectos catalíticos o impactos preliminares atribuibles a los proyectos y a la Cartera en general. Cuando se renovó la Cartera de proyectos para el país en 2015, no hubo un análisis de conflictos realizado por el PBF. Los proyectos proveen un breve análisis de contexto, específicamente relacionado con la temática sobre la cual actúan. Los temas de los proyectos se enmarcan en las prioridades de desarrollo del

UNDAF³⁸ para fortalecer el estado de derecho y el sistema de justicia, que se definen como objetivos de desarrollo. La Cartera también tiene proyectos centrados en la justicia de transición, el diálogo para la mediación de conflictos y una mayor participación cívica, y otros temas transversales como el empoderamiento de las mujeres se enmarcan en la construcción de la paz.

Uno de los proyectos de la Cartera incluye resultados que son más de esencia humanitaria que de desarrollo o de consolidación de la paz, un ejemplo son los resultados del proyecto de migración denominado "trinacional". Esta Cartera de proyectos hace referencia al 'nexo entre paz, seguridad y desarrollo'³⁹ deseado por las reformas del Secretario General de la ONU (2017). Sin embargo, la Cartera inició en 2016 antes de las reformas de Secretario General y sin un marco estratégico con indicadores de consolidación de la paz, ni con una ToC que brinde cohesión entre los diferentes proyectos. El hilo común entre los varios proyectos es el énfasis en el tema transversal del empoderamiento de las mujeres y la incorporación de la perspectiva de género en los servicios gubernamentales, el acceso a la justicia y el apoyo en de los procesos de justicia de transición.

El equipo de evaluación hizo un análisis⁴⁰ separado, además de leer los informes de misión conjunta (abril 2016), y la nota de empalme entre la primera cartera y la segunda, para entender cuáles fueron las causas más relevantes en 2015 a atender por los proyectos, por qué el PBF invirtió en estos proyectos y no en otros. En este sentido es necesario destacar que Guatemala ha venido arrastrando causas históricas que determinan un continuo estado de conflictividad social, la cual repercute en todos los aspectos de la vida social y política del país.

La falta de un análisis de conflictos de la Cartera de proyectos, la falta de un marco estratégico, y la falta de una teoría de cambio exigieron a la evaluación buscar rutas alternas para evaluar en lo posible, la integralidad, sinergia y articulación de los proyectos en una visión de conjunto, como Cartera. En vista de estas limitaciones, se puede anticipar recomendaciones en cuanto a que se debe reforzar la instrumentación del PBF para construir y contar con estas herramientas, las que mejorarán significativamente su capacidad de análisis y la evaluabilidad de sus proyectos en función de sus objetivos de aporte a la consolidación de la paz.

2) Los proyectos en su mayoría no han concluido.

A la fecha de la evaluación⁴¹ - solamente el 25% de los proyectos de la segunda fase han terminado, por lo que fue más difícil evaluar si los objetivos alcanzados se han cumplido o si se han obtenido los resultados esperados o no. Pese a ello, el equipo de evaluación obtuvo conclusiones triangulando la información colectada durante las diferentes fases de análisis (tanto cualitativa como cuantitativa, con indicadores en los informes de proyectos y los datos financieros disponibles), utilizando también los resultados observados de la primera fase en el informe de evaluación⁴², haciendo un análisis de contribuciones de los varios proyectos desde la proyección de alcance sus resultados, con ello también elaboró sus recomendaciones.

3) Falta de teoría de cambio para la Cartera de los proyectos bajo evaluación

³⁸ Este análisis está desarrollado en más profundidad en los hallazgos finales en la siguiente parte del informe.

³⁹ <https://www.antoniouterres.gov.pt/vision-statement/>

⁴⁰ El análisis fue basado sobre varios documentos externos al PBF - análisis contextuales, artículos de prensa y los hallazgos fueron confirmados con entrevistas preliminares y durante las misiones de terrenos.

⁴¹ El análisis de la Cartera se cierra al final de marzo 2020 cuando el equipo de evaluación recibió las respuestas de la encuesta en línea.

⁴² TRANSTEC.2016. Informe de evaluación Final de la Cartera del Peacebuilding Fund (PBF) en Guatemala Periodo 2011 – 2015.

La Cartera 2016-2019-2020 no contó con una teoría de cambio (sumado a la falta de un marco estratégico), y si bien la mayoría de los proyectos financiados incluyó su propia teoría de cambio, al no tener el referente de la Cartera complica para la evaluación el análisis de su impacto y de contribución. Es importante apuntar que el esfuerzo de elaborar una teoría de cambio para cada proyecto es valioso, pero no en todos los documentos de proyectos se tiene una teoría del cambio claramente explicada; algunas de ellas son superficiales y poco detalladas. Para mitigar esta limitación y con el fin de posibilitar la evaluación de la Cartera, el equipo ha reconstruido supuestos de cambio para la Cartera⁴³, desde las teorías implícitas de cambio planteadas en los documentos de proyecto y de los documentos de estrategia de consolidación de la paz del PBF 2014-2016 y 2016-2018, esto con el fin de entender las trayectorias de paz pensadas por la Cartera. El equipo de evaluación incluyó un gráfico de la teoría de cambio de la Cartera en la parte ‘género’ porque como se ha subrayado antes el tema transversal y común a todos los proyectos fue plantear a las mujeres como beneficiarios y la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y servicios estatales.

Es conveniente apuntar que, la ausencia de una teoría de cambio y también de un marco estratégico que oriente la formulación de los proyectos de la Cartera, causó limitaciones en la articulación entre los proyectos y la falta de una visión común o integrada sobre estrategias para definir y alcanzar impactos de paz correspondientes a dicha Cartera. Eso tuvo una incidencia sobre la necesidad de coordinar entre las Agencias Receptoras de los proyectos (RUNOS).

4) Análisis de impacto sobre la población

Varias contrapartes hablaron de impacto de paz sobre la población y los límites de esta evaluación en evaluar estos impactos. Por supuesto, los objetivos, el presupuesto y el tiempo para esta evaluación no estaban enfocados en realizar una evaluación de impacto lo que necesitaría otros métodos de análisis y herramientas y mucho más tiempo (al menos un año de estudio y dos o más de haber concluido los proyectos).

Los términos de referencia plantean, en el primer propósito para la evaluación lo siguiente: “*evaluar en qué medida la Cartera PBF ha hecho un impacto concreto y sostenido en términos de construcción y el mantenimiento de la paz en Guatemala, ya sea a través de la acción directa o a través de efectos catalíticos*” por el cual el equipo de evaluación realizó un análisis aproximativo de impactos preliminares, considerando la orientación de los proyectos implementados por medio del financiamiento del PBF, y tomando en consideración el contexto sociopolítico en el cual se decidió seguir con la segunda fase, los criterios del PBF para financiar proyectos y los temas identificados en los varios informes (carta de elegibilidad 2011, informe de la misión conjunta AG-PBSO-DPA 2016 y el informe interno del PBF de marzo 2017).

Hallazgos Finales

Los apartados siguientes relatan los hallazgos finales alcanzados gracias a la triangulación de los datos y varias herramientas utilizadas por el equipo de evaluación. Para facilitar la lectura y centrar esta evaluación

⁴³ Estos ejercicios de reconstrucción de la Teoría de Cambio retomaron elementos de los proyectos y su finalidad fue comprender las hipótesis de cambio, en términos de impactos para la Cartera, por lo que no fueron validadas con las AFP.

en el aprendizaje de los hallazgos y las recomendaciones, respetando los términos de referencia, este análisis respeta los criterios del CAD relevancia, eficiencia, eficacia, impactos preliminares, sostenibilidad, género y están estructurados según las preguntas principales aprobadas en el informe inicial y, corresponden además, a las solicitudes hechas por el PBF. El equipo de evaluación codificó los resultados para extraer las tendencias clave y concluir sobre los hallazgos. Esta codificación permitió al equipo identificar también grupos de partes interesadas para comprender su posición en algunos hallazgos.

Para facilitar la lectura de los siguientes apartados, el equipo de evaluación incluyó una tabla con los códigos de cada proyecto. Los siguientes hallazgos no se centran en los resultados y el impacto de cada proyecto, sino que en los resultados de la Cartera de proyectos en su totalidad y el papel fundamental que desempeña el Fondo de Consolidación de la Paz en algunos procesos clave de consolidación de la paz en Guatemala durante este periodo 2016-2019/20. Dado que se trata de la evaluación de una Cartera de proyectos, esta está sujeta a un marco de referencia integrado por las definiciones, políticas, metas y criterios del Fondo.

Evaluar los proyectos por sus propias definiciones es segmentar la Cartera y crearía una referencia circular inapropiada para el análisis. Por ello, el equipo de evaluación revisó los hallazgos de acuerdo con el contexto en el que se elaboraron los proyectos (2015-2016 y 2017-2019) y tomó en consideración los Planes Estratégicos del PBF de 2014-2016⁴⁴ y 2017-2019⁴⁵, que declaran los criterios y metas del Fondo para el financiamiento de proyectos.

Relevancia

¿En qué medida los proyectos fueron relevantes, dado el contexto de Guatemala, para abordar las causas profundas de los conflictos y abordar las necesidades institucionales para mantener la paz?

El equipo de evaluación revisó la Cartera bajo el criterio de relevancia desde varios ángulos: a) la relevancia desde una perspectiva del PBF y sus criterios para invertir en un país; b) la teoría de cambio y el contexto de consolidación para la paz; y, c) las necesidades de las partes interesadas identificadas como clave en Guatemala.

a) La relevancia de la Cartera de los proyectos según la política del PBF

El equipo de evaluación revisó en detalle el marco de políticas estratégicas del PBF para el período bajo evaluación 2016-2019 con el fin de sacar conclusiones sobre la relevancia de la Cartera de proyectos en Guatemala. Además, la evaluación revisó el plan estratégico del PBF para 2014-2016, ya que una parte de los proyectos se diseñaron en 2015 y se basaron en los documentos de análisis que fueron aprobados para la segunda fase de financiación. Estos planes estratégicos son importantes para entender el marco político del PBF y la relevancia de los proyectos y la Cartera 2016-2019 para Guatemala. Los planes tienen criterios específicos para invertir como es indicado en los siguientes cuadros, uno sobre ‘criterios del PBF para invertir en países’ y otro sobre ‘las prioridades y modalidades de financiación según los planes estratégicos’:

Criterios del PBF para invertir en países:

⁴⁴ PBSO. *UN Peacebuilding Fund Business Plan: 2014 – 2016*. New York. 2014

⁴⁵ https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/pbf_sp_2017-19_final_180327.pdf

Instrumento	Criterio	Descripción del procedimiento
<p>Plan de Business 2014-2016</p>	<p>-Demanda del país: la programación PBF reconoce la centralidad de la apropiación nacional;</p> <p>-Efecto catalítico tanto en el avance de la paz y los procesos como en el llenado de brechas financieras críticas;</p> <p>-La intervención debe ser de relevancia inmediata directa para los procesos de consolidación de la paz;</p> <p>-Países en un contexto de posconflicto o conflicto que son huérfanos de ayuda o que luchan por obtener apoyo, ya sea financiero o político de la comunidad internacional.</p> <p>- Ventaja estratégica clara: el Fondo capitalizará su capacidad para asumir riesgos donde otros no pueden, particularmente con respecto a los aspectos más políticos de la consolidación de la paz.</p> <p>- Oportunidad política para justificar la inversión del PBF</p>	<p>-Guatemala hizo las demandas de financiación y tiene que aprobar los proyectos por medio de la SEGEPLAN, instancia que analiza su correspondencia con prioridades nacionales, lo que puede reforzar la apropiación nacional;</p> <p>- Algunos efectos catalíticos fueron detectados, serán expuestos en más detalle en la sección de impactos preliminares;</p> <p>- Los proyectos no siempre tienen una relevancia inmediata directa para los procesos de paz. Esto está explicado más abajo en el análisis de esta sección;</p> <p>- Guatemala fue vista como huérfana de ayuda internacional porque, si bien ha experimentado cierta estabilidad económica e inflación estable que cambió su posición de país de bajos ingresos a país de ingresos medios, según la clasificación del Banco Mundial⁴⁶, el país sigue sufriendo pobreza y desigualdad crecientes desde el año 2000⁴⁷. A la fecha, sigue siendo un país necesitado de ayuda para alcanzar objetivos de desarrollo⁴⁸. Aunque Guatemala fue visto como huérfana de ayuda en muchos niveles, el sector de la consolidación por la paz atrajo a varios donantes que se enfocaron en combatir la impunidad, fortalecer el sistema de justicia, el diálogo por la paz y fortalecer las entidades gubernamentales en materia de derechos humanos y acceso a la justicia.</p> <p>- Algunos resultados de algunos proyectos fueron analizados como riesgosos, y son explicados en la parte de análisis más abajo. No obstante, el fondo es visto como estratégico y con ventajas específicas propias.</p> <p>- Según el informe realizado por PBSO en 2016⁴⁹, los cambios en el gobierno, el trabajo de la CICIG en la lucha contra la corrupción y la impunidad y los casos de alto nivel de políticos llevados ante la justicia fueron vistos como oportunidades políticas para continuar el trabajo iniciado por el PBF con los proyectos anteriores en 2011.</p> <p>- En el tema de inclusión, los proyectos se enfocaron en varias comunidades y mujeres indígenas además del foco sobre las instituciones estatales. Además, los proyectos fueron diseñados con el enfoque de los titulares de derechos y el objetivo de fortalecer la igualdad entre los ciudadanos guatemaltecos de cualquier origen étnico.</p>
<p>Plan Estratégico 2017-2019</p>	<p>Los mismos criterios que en 2014-2016 pero con otros criterios subyacentes como la inclusión, el acceso, la igualdad y los derechos al invertir en los proyectos.</p>	<p>Los mismos criterios que en 2014-2016 pero con otros criterios subyacentes como la inclusión, el acceso, la igualdad y los derechos al invertir en los proyectos.</p>

⁴⁶ <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>

⁴⁷ <https://www.worldbank.org/en/country/guatemala/overview>

⁴⁸ <https://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview>

⁴⁹ Joint PBF AG - PBSO - DPA visit to Guatemala - 11-15 April 2016 - Mission Report p.2-4

Plan de Business 2014-2016 y Plan Estratégico 2017-2019	Prioridades de consolidación para la paz	Modalidad de financiamiento	En Guatemala
Plan de Business 2014-2016	<p>Prioridad uno: responder a amenazas inminentes del proceso de paz, apoyo para la implementación de acuerdos de paz y diálogo político</p> <p>Prioridad dos: Crear y / o fortalecer las capacidades nacionales para promover la convivencia y la resolución pacífica de conflictos</p> <p>Prioridad tres: apoyar los esfuerzos para revitalizar la economía y generar dividendos de paz inmediatos para la población en general convivencia y la resolución pacífica de conflictos</p> <p>Prioridad cuatro: establecer o restablecer servicios administrativos esenciales y capacidades humanas y técnicas relacionadas</p> <p>Temas transversales de género indicado con los Marcadores de Género del PBF en cada proyecto.</p>	Vía PRF e IRF ⁵⁰ e Iniciativa para la promoción de la juventud (YPI en Inglés).	Todos los proyectos de la Cartera 2016-2019 fueron IRF, con un fuerte énfasis en el enfoque de género e inclusión y derechos. Además, un proyecto trinacional fue financiando entre el Salvador, Guatemala y Honduras, y fue financiado a través de la ventana IRF también.
Plan Estratégico 2017-2019	<p>Las mismas prioridades, pero con un enfoque más sobre el empoderamiento de las mujeres como actores de paz, proyectos transnacionales, y sobre el nexo entre desarrollo, seguridad y paz. 3 ventanas de financiación fueron añadidas para los proyectos:</p> <p>i) inversiones transfronterizas y regionales para ayudar a abordar los impulsores transnacionales del conflicto; ii) facilitar las transiciones entre diferentes configuraciones de la ONU y; iii) el empoderamiento de los jóvenes y las mujeres para fomentar la inclusión y la igualdad de género al expandir la Iniciativa de Promoción de Género y Juventud (GYPI) y elevar el objetivo de inversiones de construcción de paz con perspectiva de género del 15 al 30%⁵¹</p>	Vía PRF e IRF	

⁵⁰ Además del Servicio de Consolidación y Recuperación de la Paz (PRF, por sus siglas en inglés) del PBF, el ciclo pasado vio un mayor uso del Servicio de Respuesta Inmediata (IRF). Esto fue en respuesta a una mayor demanda de participación de PBF en entornos volátiles y en el nuevo espíritu de ‘Sustaining Peace’. El PRF generalmente se adapta mejor a contextos posteriores al conflicto más estables y tiene costos de transacción más altos que no siempre se justifican cuando el tiempo apremia. Para evitar proyectos aislados cuyo impacto es difícil de medir, el PBF requirió marcos estratégicos para proyectos IRF, p. Ej. en Guatemala y de Centroáfrica. PBSO- Plan Estratégico 2017-2029. P.5

⁵¹ PBSO- Plan Estratégico 2017-2029. P.3

Según este análisis de las políticas de PBF, el equipo de evaluación concluyó que Guatemala respondió a la mayoría de los criterios para justificar el financiamiento en la segunda fase de financiación. Guatemala fue visto como **huérfano de ayuda**⁵² **por la comunidad internacional** y los actores locales; hubo **algunas oportunidades políticas** clave como el cambio de gobierno, y el avance de la lucha contra la impunidad en casos de alto impacto tanto en temas de corrupción como justicia de transición; el PBF claramente tenía **un papel estratégico** para continuar financiando instituciones y temas clave (como el fortalecimiento del Estado, la justicia de transición y la erradicación de la violencia contra las mujeres) en la consolidación para la paz y según las recomendaciones de la evaluación del Plan Prioritario 2011-2015⁵³. También hubo **un proyecto** que otros donantes consideraron **“riesgoso”** (como cada proyecto en temas de conflictividad a causa del acceso y el derecho a la tierra), por ejemplo⁵⁴, el proyecto IRF-194 en relación con la sentencia de reparación del Caso Sepur Zarco para romper el continuo de la violencia sexual y otras formas de violencia contra las mujeres en situaciones de conflicto y post conflicto.

Como fue indicado en la introducción, el PBF ya había invertido en un plan prioritario anterior entre 2011 y 2015 en ciertos sectores, como el **fortalecimiento de las instituciones estatales** (incluido el Ministerio Público y el Ministerio de Gobernación), en la **justicia de transición y mujeres víctimas de violencia y feminicidio**. La **misión conjunta PBF AG – PBSO – DPA en abril de 2016** en Guatemala confirmó la relevancia de invertir en las temáticas clave en las que el PBF debía actuar para 2016-2019: **Estado de derecho, prevención de la violencia y conflictos sociales**.

Según este análisis, en la Cartera actual el PBF invirtió en el **Estado de derecho**, pero menos en la **prevención de la violencia, y la conflictividad social**. Además, el proyecto trinacional, aunque abordaba cuestiones humanitarias importantes como la reintegración de migrantes en los países del Triángulo Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala), no influyó claramente en los impulsores de la paz y los conflictos. Se puede argumentar que el PBF respondió a los requisitos del Secretariado General de la ONU de implementar proyectos que estén entre desarrollo, seguridad y paz, pero este proyecto no cumplió con estos requisitos ni respondió a conductores de paz. Los otros temas encajaron dentro de las prioridades 1 y 2 del PBF, que se aplicaron a diferentes proyectos al mismo tiempo como es indicado en este cuadro:

Distribución de los proyectos de la Cartera 2016 – 2019, según Prioridades del PBF.	
Sobre el Estado de derecho:	Prioridades del PBF
PBF/AIR-144 Empoderamiento institucional y ciudadano para la lucha contra la impunidad: una oportunidad para la Paz y el Estado de Derecho en Guatemala	1.2 estado de derecho

⁵² Según el índice de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) de la OCDE y los cálculos sobre el nivel de AOD recibido por los diferentes países se basan en el nivel de fragilidad de un país. Sin embargo, como se subraya en el siguiente estudio realizado por la OCDE, muchos países como Guatemala que son vistos como países de ingresos medios y, por lo tanto, no califican por se para tanta AOD como otros. Sin embargo, el nivel de violencia causada por el crimen organizado, la impunidad y la corrupción en países como Guatemala u Honduras, por ejemplo, no se tienen en cuenta en la definición de fragilidad. Además, el CAD de la OCDE reconoce los desafíos para informar sobre las actividades financiadas por la AOD en el área de seguridad, justicia y estado de derecho. Dado que las pautas de presentación de informes para actividades relacionadas con la seguridad están restringidas a unos pocos elementos, es posible que ciertos programas en esta área no aparezcan en las estadísticas oficiales o que los donantes no los lleven a cabo porque no son elegibles como AOD. El equipo de evaluación revisó el mapeo de donantes realizado en los documentos del proyecto y realizó un análisis de mapeo de donantes basado en fuentes en línea solo para el período 2015-2016; y concluyó que los principales donantes en Guatemala para proyectos de consolidación de la paz fueron Noruega, Suecia, la UE, USAID y el PBF. [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264227699-7-en](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264227699-7-en/index.html?itemId=content/component/9789264227699-7-en)

⁵³ Evaluación del Portafolio del PBF 2011-2015 en Guatemala- Transtec febrero 2016 p.V

⁵⁴ Joint PBF AG - PBSO - DPA visit to Guatemala - 11-15 April 2016 - Mission Report p.6

Distribución de los proyectos de la Cartera 2016 – 2019, según Prioridades del PBF.	
Sobre el Estado de derecho:	Prioridades del PBF
PBF/IRF-171 PBF IRF MP Consolidación y descentralización de la persecución penal estratégica en el Ministerio Público	1.2 estado de derecho
PBF/IRF-177 Ampliando el acceso de las mujeres, la niñez y pueblos indígenas a la justicia de la jurisdicción de alto impacto	1.2 estado de derecho
PBF/IRF-145 1325 Empoderamiento a mujeres sobrevivientes de violencia sexual y de género relacionados con el conflicto y postconflicto en Guatemala	1.2 estado de derecho
PBF/IRF -194 Haciendo una realidad el efecto transformador de la sentencia de reparación de Sepur Zarco para romper el continuo de la violencia sexual y otras formas de violencia contra las mujeres en situaciones de conflicto y postconflicto	1.2 estado de derecho y 1.4 apoyo a diálogo
Sobre Prevención de la Violencia	
PBF/IRF-189 Promoviendo la integralidad de la justicia de transición BF IRF PAJUST II	2.1 Reconciliación Nacional
PBF/IRF-145 1325 Empoderamiento a mujeres sobrevivientes de violencia sexual y de género relacionados con el conflicto y postconflicto en Guatemala	1.2 estado de derecho
PBF/IRF -194 Haciendo una realidad el efecto transformador de la sentencia de reparación de Sepur Zarco para romper el continuo de la violencia sexual y otras formas de violencia contra las mujeres en situaciones de conflicto y postconflicto	1.2 estado de derecho y 1.4 apoyo a diálogo
Sobre Conflictividad social	
PBF/IRF.169 PBF-IRF Transformando relaciones para la construcción de la paz.	2.3 Prevención de conflictos/Gerencia y Objetivo de Desarrollo Sostenible al que aplica: Objetivo 16 del UNDAF
PBF/IRF-221 Proyecto trinacional para la resiliencia y la cohesión social en el Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras, El Salvador)	2: promover la coexistencia y la resolución pacífica de conflictos. 2.3 prevención y manejo de conflictos
PBF/IRF -194 Haciendo una realidad el efecto transformador de la sentencia de reparación de Sepur Zarco para romper el continuo de la violencia sexual y otras formas de violencia contra las mujeres en situaciones de conflicto y postconflicto	1.2 estado de derecho y 1.4 apoyo a diálogo

Con base en este análisis, podemos argumentar que hubo una concentración de proyectos en dos prioridades para la consolidación de la paz en el país, en lugar de una dispersión de fondos en muchas prioridades. En ese sentido, las prioridades del primer plan y la segunda fase se alinearon y ayudaron a consolidar algunos impactos preliminares (ver sección dedicada a estos impactos) y continuaron siendo relevantes para el contexto de Guatemala. El equipo de evaluación verificó que algunos de los proyectos en Guatemala eran una continuación de proyectos anteriores, entre ellos están los proyectos denominados ‘MP2’ (IRF 171) y ‘Pajust’ (IRF 189), por ejemplo; así mismo se observó que los proyectos fueron diseñados con una teoría de cambio limitada, o ninguna, pero una de las principales debilidades de la segunda fase fue la falta de un marco estratégico y una teoría de cambio para la Cartera entera con metas de consolidación de la paz bien definidas.

b) Teoría de cambio de los proyectos y de la Cartera de proyectos.

El equipo de evaluación analizó cada proyecto individualmente, y otros documentos estratégicos clave producidos en 2015 y 2016⁵⁵ en relación con la definición de la segunda fase, para entender hasta qué punto hubo un análisis de conflictos y contexto. Se ha evaluado la relevancia de los temas e intervenciones identificados en la Cartera de proyectos 2016-2019, en tanto fueron basados sobre causas de conflictos. El equipo también revisó qué elementos de análisis fueron utilizados para la formulación de proyectos y de procesos del PBF durante el periodo que cubre la Cartera y sacar conclusiones sobre el avance de las intervenciones. Un hallazgo fue que los impulsores de la paz y de conflictos fueron mencionados en documentos como la nota conceptual la carta de 2015 para renovar la Cartera, no así en los demás documentos para la gestión de los proyectos. Los documentos de proyectos empezaron todos con un análisis de contexto relacionado al tema abordado en el proyecto y sacaron conclusiones para justificar la intervención en relación con la consolidación para la paz.

La misión conjunta PBF AG-PBSO también hizo un breve análisis de las causas de conflictividad y de las brechas en temas de paz para hacer recomendaciones para la segunda fase de financiación. No obstante, una de las debilidades, como se ha mencionado, fue la ausencia de una teoría del cambio al nivel macro o “articulador” y la definición de resultados o indicadores de alto nivel a los cuales todos los proyectos debían apuntar durante la segunda fase. Esta falta hizo difícil ir más allá de un análisis de los resultados al nivel de los proyectos, ya que no hay herramientas a este otro nivel que permitirían medir la contribución colectiva de la Cartera a la consolidación de la paz.

Por otro lado, de acuerdo con las entrevistas y las revisiones de documentos, el equipo de evaluación concluyó que el **90% de las Agencias Receptoras eran conscientes de esa debilidad** referida a la falta del análisis de conflictos detallado y también de la necesidad de tener un marco más definido para que puedan trabajar juntas de manera más efectiva y garantizar la relevancia de su programación. Además, el 90% de los Agencias Receptoras entrevistadas reconocieron la utilidad de **tener un plan prioritario o un marco estratégico** general con **resultados definidos e indicadores de consolidación de la paz**. Las entrevistas ayudan a la evaluación a concluir que el Secretariado PBF (desde que se creó en 2017 y operativo en enero 2018) en Guatemala ayudó enormemente a las Agencias Receptoras a diseñar proyectos con un enfoque más de consolidación de la paz que antes. Es de esperar, con una tercera fase, que el Secretariado PBF continúe refinando su apoyo al diseño de los proyectos y ayude a definir un marco estratégico que esté basado en prioridades identificadas por un análisis de conflictos centrado en la consolidación de la paz.

c) Relevancia según las partes clave en Guatemala

Esta sección se centra en las partes clave interesadas que se identificaron en los documentos de los proyectos de esta Cartera 2016-2019 y el informe de misión conjunta⁵⁶. Estas partes fueron las instituciones gubernamentales/estatales, mujeres víctimas de violencia sexual durante el Conflicto Armado Interno y / o como resultado del desalojo violento de tierras y las comunidades indígenas, víctimas de discriminación, racismo y más pobres del país. Esta sección también se enfoca en el análisis de la implementación de las Agencias como un actor clave y receptor de los fondos. Este enfoque sobre las partes revisó si hubo un impacto geográfico también en cuanto a la concentración de los proyectos.

⁵⁵ La nota para la selección de proyectos en 2015; el informe de la misión conjunta AG-PBSO-DPA de abril 2016 por ejemplo

⁵⁶ Joint PBF AG - PBSO - DPA visit to Guatemala - 11-15 April 2016 - Mission Report

Las instituciones gubernamentales

100% de las personas entrevistadas de las contrapartes gubernamentales consideraron necesarios y muy relevantes los proyectos y actividades financiadas por el PBF en tanto aportaron al fortalecimiento de sus capacidades técnicas como las de investigación, gestión de la información y de la investigación penal, o fortalecimiento de unidades en la lucha contra el feminicidio. También los proyectos aportaron modelos de trabajo y representaron un apoyo en personal técnico calificado y programas informáticos que no hubieran podido adquirir sin el apoyo del PBF. Según las entrevistas, los proyectos de la Cartera permitieron redactar y finalizar proyectos de ley incorporando la perspectiva de derechos humanos y asegurar que temas de género y de inclusión sean considerados. Todo el trabajo hecho con las instituciones gubernamentales fue concentrado en la ciudad de Guatemala donde están, por supuesto, las oficinas principales del gobierno y de las instituciones del sector justicia

Las Agencias Receptoras de las Naciones Unidas

El PBF puede financiar directamente Agencias de Naciones Unidas u organizaciones no gubernamentales internacionales con mandatos de consolidación por la paz a través de varias ventanas de financiamiento (IRF, PRF, GYPI, y fondos para proyectos transfronterizos). En Guatemala, fueron financiadas las Agencias de las Naciones Unidas (referidas como RUNOs⁵⁷) las cuales fueron UNICEF, UNFPA, UNODC, ONU Mujeres, PNUD, FAO, OACNUDH, ACNUR y OIM. Por aparte, el PBF financió actividades con una agencia internacional - Mercy Corps, que no forma parte de esta evaluación⁵⁸.

Existe una percepción en el personal de las Agencias (en todo nivel) de que los temas que trabajan son de suma relevancia y por tanto son idóneos para el contexto nacional. La percepción de las partes interesadas, que en este caso serían instituciones de gobierno, OSC nacionales y organizaciones sociales locales, así como grupos de población sobrevivientes del EAI o de violencia posconflicto, es que los proyectos de la Cartera son relevantes y necesarios para abordar problemas vigentes en el país. Además, un elemento importante es que las RUNOs, guiadas por el UNDAF 2015-2019⁵⁹, tienen como compromiso en el país colaborar con el Estado y las organizaciones de la sociedad civil para alcanzar el desarrollo sostenible y la paz nacional, lo que explica un enfoque importante de los proyectos sobre el fortalecimiento de las instituciones. De las cinco áreas de cooperación del UNDAF 2015-2019⁶⁰, la de “Justicia para todas las personas” incluye todos los temas que se propusieron los proyectos de la Cartera: acceso a la justicia; apoyo a mayor eficiencia y efectividad de instituciones de justicia, mecanismos de coordinación entre sistemas de justicia oficial e indígena; monitoreo de indicadores y tasa de impunidad de delitos contra la vida y femicidio y otras formas de violencia contra la mujer; aplicación de mecanismos integrales de justicia de transición para víctimas del EAI, así como sentencias por violaciones durante el Conflicto Armado Interno y la restitución de restos de víctimas durante ese periodo lo cual coincide totalmente con los objetivos del Fondo⁶¹. Aunque, era clara la relevancia de los temas, según las Agencias, las entrevistas con diferentes partes interesadas subrayan el involucramiento de varias Agencias a la vez en los proyectos y ponen en duda si todas eran relevantes y necesarias. El equipo de evaluación exploró esta cuestión en más profundidad en la parte eficiencia.

Los socios locales implementadores

La mayoría de estos socios locales son organizaciones no-gubernamentales (ONGs) con un alcance territorial amplio y algunas con cobertura en comunidades. Según las entrevistas con ellas, 90% valora el

⁵⁷ RUNOs: Recipient United Nations Organizations: Organizaciones Receptoras de las Naciones Unidas

⁵⁸ Los documentos de este proyecto pueden verse en: <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00104797>

⁵⁹ <https://onu.org.gt/marco-pais-undaf/>

⁶⁰ UNDAF 2015-2019. Área justicia para todas las personas. Ver página 18 y 19.

⁶¹ Según el UNDAF, todas sus áreas programáticas forman parte de los retos del desarrollo en el país.

aporte de los proyectos pues les permite continuar realizando el trabajo propio de la organización, sea este en el acompañamiento, asesoría y capacitación de la población que atiende; en algunos casos hace posible realizar el acompañamiento psicosocial a las víctimas de violencia de género durante el conflicto y postconflicto. Según estas ONGs, los proyectos podrían ser aún más relevantes si estuvieran involucrados desde el principio en su formulación, lo que serviría para alinear los productos con la realidad de los beneficiarios, sobre todo en relación con los proyectos que están apoyando el liderazgo de las mujeres en la implementación de la sentencia de Sepur Zarco (IRF 194) o el proyecto de empoderamiento de las mujeres víctimas de violencia sexual (IRF 145) y las víctimas del enfrentamiento armado interno (EAI) (IRF 189).

Las personas beneficiarias

Durante la visita en terreno el equipo preguntó a las personas sobre sus apreciaciones de beneficios o mejoras en las condiciones de acceso a la justicia para las mujeres y para las sobrevivientes del EAI, así como de la disminución de la violencia de género; en todos los casos (Nebaj, Cotzal, Quiché, Panzós, Lote 8) las mujeres dijeron que no observan mejoras, aunque reconocen que contar con el apoyo de las organizaciones y de las Agencias les ha ayudado a conocer sus derechos y a luchar por ellos, lo que les da esperanzas de alcanzar la justicia.

Según sus opiniones, los proyectos atienden sus necesidades de justicia y, en casos como la alcaldía Indígena de Cotzal, donde el apoyo sirvió para dar continuidad al diálogo por la consulta previa de las comunidades sobre el uso de las tierras, éste todavía no se realiza. En este caso, plantearon que la ayuda recibida fue útil para ampliar el trabajo y reconocimiento de la Alcaldía, pero esto mismo generó expectativas de respuesta que no tiene la oficina, porque carecen de recursos mínimos para operar y hacer visitas para atender los casos que les demandan y esto mismo causa molestias a quienes no son atendidos. Las personas entrevistadas en comunidades de Nebaj, Panzós y las localidades alrededores de El Estor están agradecidos por los proyectos. Todos se quejan del tiempo que lleva el cumplimiento de las resoluciones de las sentencias por parte del gobierno y las compensaciones⁶² por su tierra robada o la tortura que sufrieron.

Conclusiones sobre esta sección

El análisis de relevancia evidenció que los proyectos de la Cartera trabajaron en ámbitos prioritarios para avanzar en la consolidación de la paz y el desarrollo para el país: en especial del a consolidación del Estado de Derecho. El PBF claramente tiene **un papel estratégico** en el apoyo de instituciones y temas clave (como el fortalecimiento del Estado, la justicia de transición y la erradicación de la violencia contra las mujeres) aspectos que contribuyen a la consolidación para la paz. No obstante, una debilidad fue la falta de un análisis de conflictos actualizado para orientar mejor la identificación de proyectos. Otra debilidad fue la falta de un plan prioritario o un marco estratégico general con resultados definidos e indicadores de consolidación de la paz.

En la percepción de los actores entrevistados, la Cartera de proyectos 2016-2019 fue relevante y respondió a la mayoría de los criterios estratégicos del PBF, pero carecía de una teoría integral de cambio que hubiera orientado toda la Cartera hacia resultados claros de consolidación de la paz, y medibles mediante indicadores definidos. La Cartera evaluada representó una colección de proyectos extendidos o replicados de la Cartera anterior (2011-2015) y otros nuevos. La mayoría de los proyectos tenían un enfoque de construcción de paz con la excepción del proyecto tri-nacional cuyo enfoque era más humanitario que el de construcción de paz. Esta Cartera de proyectos está alineada con las prioridades del UNDAF y del Plan

⁶² Entienden que la implementación de las sentencias no es el mandato del PBF, pero tienen la percepción que el PBF puede apretar a las instituciones estatales para que se realicen las resoluciones.

Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032, que tratan de desarrollo y de consolidación de la paz.

Eficiencia

El equipo de evaluación revisó los informes de los proyectos, los datos disponibles en la plataforma MPTF para confirmar los presupuestos en comparación a los desembolsos. Es importante subrayar que los detalles financieros de cada proyecto están enviados cada medio año y cada año según los requisitos del PBF, y como fue subrayado por entrevistas con el PBSO, la meta de esta evaluación no es una auditoría de cada proyecto, sino analizar si los recursos son adecuados para realizar los objetivos de la Cartera. Así, los informes del proyecto ofrecieron categorías generales para sacar algunas conclusiones iniciales sobre cómo se desembolsaron los fondos según las categorías de actividades. Este análisis permitió al equipo de evaluación sacar algunas conclusiones más amplias sobre la eficiencia de la Cartera de proyectos para responder a la pregunta según los términos de referencia y la matriz del informe inicial.

El equipo de evaluación presenta en esta sección; a) un análisis macro de los fondos PBF en la Cartera, la priorización de éstos según las áreas prioritarias de PBF y los tipos de actividades desarrolladas por los proyectos; esto para comprender si las cantidades de fondos otorgados se dirigían a causas de conflictos e impulsores de paz. Esta sección sigue con b) un análisis del nivel de los recursos humanos, buenas prácticas y lecciones aprendidas desde una perspectiva de recursos humanos, para llegar a conclusiones sobre la eficiencia de la Cartera de proyectos 2016-2019.

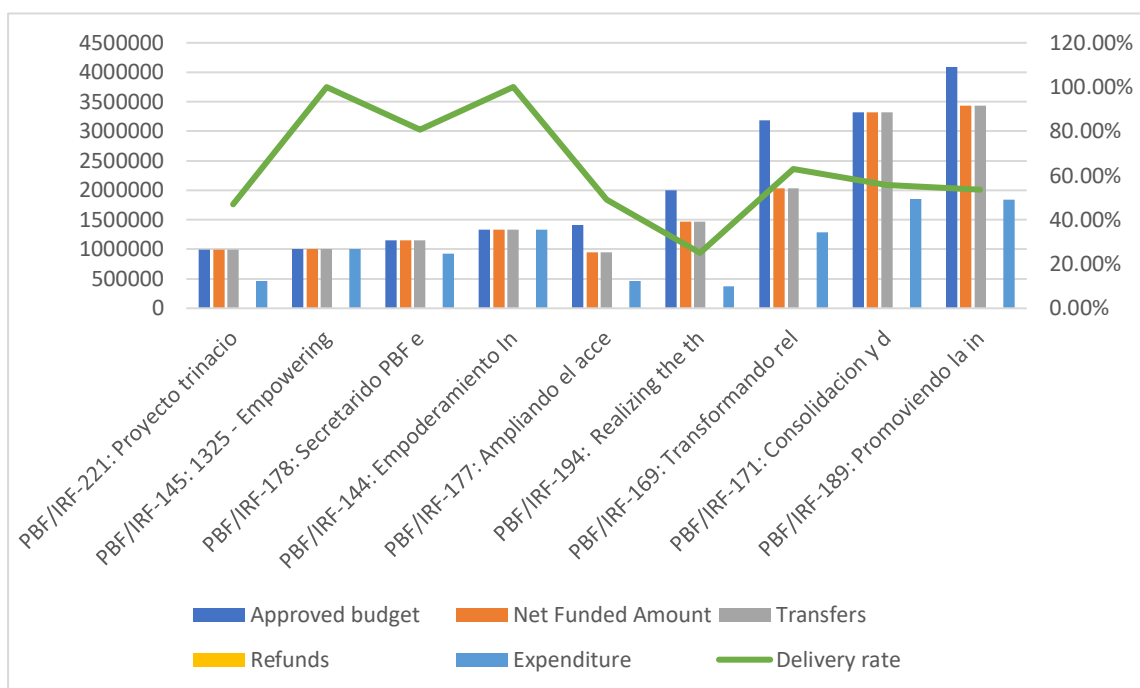
a) Un análisis financiero macro de la Cartera y la priorización de los fondos

El presupuesto total de la Cartera de los 9 proyectos bajo evaluación es **USD\$18,495,851**; de los cuales **USD\$15,693,663**, o el 84.8% del total han sido desembolsados hasta **mayo 2020**. En total, desde 2011 Guatemala ha recibido **USD\$33,495,850 de PBF**, incluyendo el primer plan prioritario (2011-2015). Según el cuadro abajo-siguiente, ‘Resumen Financiero de la Cartera de proyectos Financiados por el PBF entre 2015-2019’ en la siguiente página se muestra una tasa de transferencia del 100% basada en el presupuesto aprobado con una tasa de implementación del 60% hasta mayo de 2020. Estos datos muestran una **gestión saludable y efectiva de estos fondos**. Además, el hecho de que los presupuestos en comparación con los gastos mostraron que los presupuestos del proyecto estaban generalmente bastante bien planificados. Durante la misión de evaluación, las Agencias y las organizaciones de la sociedad civil expresaron la necesidad de continuar comprometiéndose con más fondos para aprovechar los resultados logrados y obtener un impacto a más largo plazo.

El equipo de evaluación continuo el análisis de eficacia financiera con la distribución de los fondos entre las dos prioridades del PBF en las cuales se focalizaron los proyectos. Según el gráfico No. 4 ‘Cantidad de Fondos Aprobados Según las prioridades del PBF’ y el cuadro abajo, la segunda prioridad que se enfoca en “Promover la resolución de conflictos” recibió 54% de los fondos. Es importante mencionar que este gráfico no involucra el proyecto IRF 178 que fue para establecer el Secretariado del PBF en Guatemala y que por supuesto, no tiene una prioridad específica. Los fondos invertidos en la prioridad 1 se dividieron entre 5 proyectos mientras que para la prioridad 2 se dividieron en 3 proyectos. De acuerdo con los mecanismos financieros del PBF, los fondos ‘IRF’ (Immediate Response Facility en inglés) deben desembolsarse rápidamente para responder a las situaciones que requieren atención urgente. Los fondos de IRF se aprueban más rápidamente que los otorgados para el ‘PRF’ (Peacebuilding Recovery Fund en inglés) de acuerdo con

el último Plan Estratégico del PBF 2017-2019⁶³. Se valoró más estratégico para Guatemala implementar proyectos IRF tomando en consideración las condiciones volátiles del contexto político en 2015, aunque ciertos proyectos (IRF 144, IRF 171, IRF 189, IRF 145) fueron diseñados para consolidar avances logrados durante la primera fase. Normalmente, el IRF no supera los 3 millones de dólares, pero tres proyectos (IRF 189 referido como ‘PAJUST II’, el IRF 169 y IRF 171) los superan. Se justificaron durante las entrevistas con el hecho que hay varias Agencias Receptoras y socios de la sociedad civil involucradas en estos proyectos. En uno de los proyectos (IRF 189 referido como ‘PAJUST II’), se hizo la adquisición de equipamiento forense de casi medio millón de dólares (\$418,806,62) por ejemplo lo que representa 22 % del presupuesto de la primera parte desembolsada hasta mayo 2020

Gráfico 5: Resumen financiero de la cartera de proyectos financiados por PBF en Guatemala 2016-2019



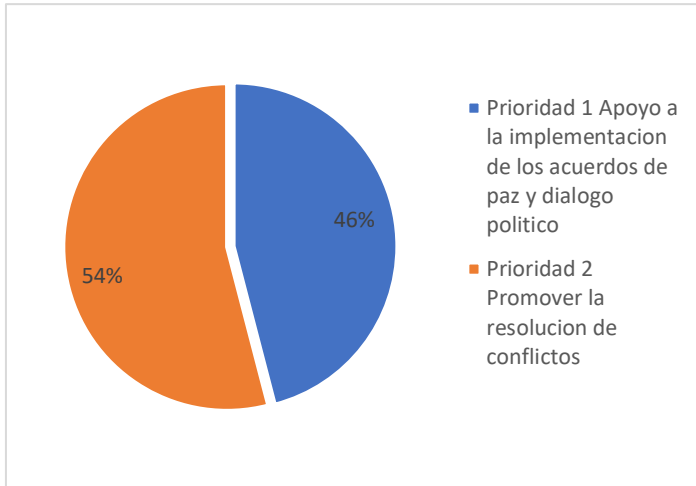
Origen: el equipo de evaluación utilizó los datos en el MPTF para obtener información financiera en tiempo real. La última consulta fue hecha en principio de mayo para que los datos sean los más recientes posible.

<http://mptf.undp.org/factsheet/country/GTM>

Gráfico 5: Cantidad de fondos aprobados según prioridades PBF

⁶³ Diseño programático innovador y flexible: además de la consolidación de la paz del PBF y el Centro de Recuperación (PRF), el ciclo pasado vio un mayor uso de la Respuesta Inmediata Instalación (IRF). Esto fue en respuesta a una mayor demanda de participación de PBF en volátiles ambientes y en el nuevo espíritu de Sustaining Peace. El PRF generalmente es más adecuado a contextos posteriores al conflicto, más estables y tiene costos de transacción más altos que no siempre son justificables cuando el tiempo apremia. Para evitar proyectos aislados cuyo impacto es difícil de medir, el PBF requería marcos estratégicos para proyectos IRF, p.e.: en Guatemala y República Centroafricana.

https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/pbf_sp_2017-19_final_180327.pdf

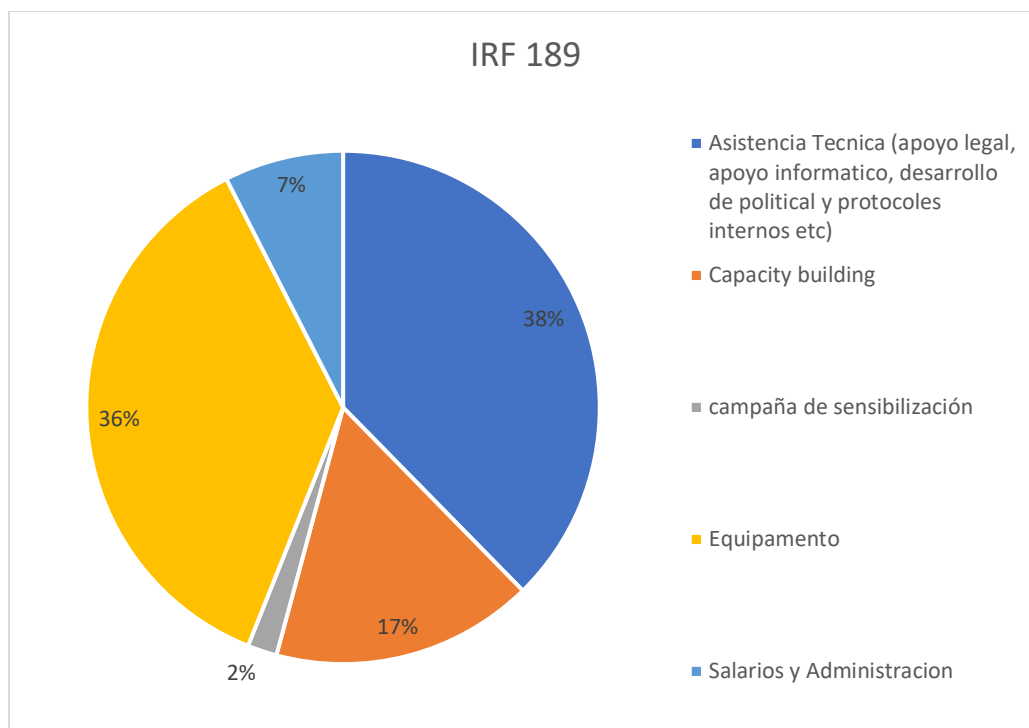


Origen: el equipo de evaluación utilizó los datos financieros de los informes anuales y de la plataforma MPTF

Fondos Aprobados según las Prioridades del PBF		
Prioridades	Cantidad de fondos	Proyecto
Prioridad 1 Apoyo a la implementación de los acuerdos de paz y diálogo político	\$8,738,937.00	IRF 144, IRF 171 IRF 177, IRF, 145, IRF 194
Prioridad 2 Promover la resolución de conflictos	\$10,279,627.00	IRF189, IRF169, IRF 221

Para comprender mejor cómo se distribuyeron estos presupuestos entre los proyectos y sacar conclusiones a nivel de la Cartera, el equipo de evaluación revisó los informes del proyecto y la información disponible en la plataforma MPTF. La evaluación también quería comprender qué proporción de los presupuestos de los proyectos se asignaron a las OSC y a las Agencias de Naciones Unidas como Agencias Receptoras. Pero con la revisión de los informes de proyectos y la información financiera adjunta a los informes, fue difícil sacar unas líneas de análisis que pueden aplicarse a cada proyecto porque, en los informes, la información no está suficientemente detallada por saber cuánto de los fondos se dedican a las OCS por ejemplo y que porcentaje del presupuesto se dedica a la asistencia técnica, la creación de capacidad (capacity building), campañas de sensibilización y los costos administrativos. Aunque las Agencias llenan los documentos del informe del proyecto, el nivel de detalles financieros es mínimo, pero es el nivel de detalle que se pide en el formato de PBSO. La evaluación intentó con IRF 189, ya que tenía un gran presupuesto e involucraba a muchas organizaciones de la sociedad civil. Los fondos PBF fueron recibidos primero por el PNUD y luego transferidos a diferentes organizaciones de la sociedad civil y entidades no gubernamentales como FAFG. Este proyecto podría ser un ejemplo, pero el equipo de evaluación no pudo concluir sobre un patrón similar en los diferentes proyectos.

Gráfico 6: IRF 189 División Financiera



Origen: el equipo de evaluación según los informes de proyectos y los documentos de proyectos

Según este gráfico, la asistencia técnica y el desarrollo de capacidades representan los presupuestos más grandes para el tipo de actividades. Según el informe de evaluación del proyecto, estas actividades se alinean con el tipo de actividades implementadas por las Agencias. Este proyecto tiene un alto nivel de gasto en términos de equipamiento (36%), lo cual no es común según la revisión de los documentos de proyectos. Este proyecto invirtió en una máquina de prueba de ADN muy costosa pero justificada y necesaria para el trabajo forense realizado por FAFG, dentro del marco de justicia transicional. No obstante, el avance que significó esta inversión, hay procesos vinculados que no pueden concluirse debido a la falta de recursos financieros, tal como las inhumaciones de los restos. Esto es también una de las necesidades expresadas por las familias, que consideran ayudaría mucho a avanzar en sus procesos de justicia.

En general, la gestión de los fondos de los proyectos en la Cartera es saludable, pero los detalles adicionales sobre la asignación de fondos a los socios implementadores locales y la división por tipo de actividades podrían haber sido útiles para sacar algunas conclusiones adicionales sobre la eficiencia de la Cartera. El equipo de evaluación también analizó si los recursos humanos eran suficientes y con equilibrio de género para responder a los proyectos. Finalmente, esta subsección subrayó algunas prácticas recomendadas que podrían ayudar a la programación futura.

b) Los recursos humanos

Se descubrió que la Cartera general tenía los recursos humanos necesarios para implementar las actividades de los proyectos. Las Agencias Receptoras confiaron en gran medida en las organizaciones de la sociedad civil que tienen oficinas en todo el país y en los lugares seleccionados. Además, se encontró que estas organizaciones locales tenían una buena reputación con los beneficiarios finales, como las mujeres víctimas de violencia o el grupo de pueblos indígenas, por ejemplo. Fueron respetados por su compromiso a largo plazo, su proximidad y el tiempo que tardan en generar confianza y fomentar su compromiso con las víctimas.

A nivel de los Agencias Receptoras (RUNOs) y las contrapartes gubernamentales, el equilibrio de género estaba a favor de las administradoras. Según las entrevistas con los beneficiarios, todos estaban satisfechos con el apoyo técnico, el desarrollo de capacidades y el apoyo general que todos recibieron de los proyectos.

Se subrayaron algunas **buenas prácticas** durante las misiones de campo en Guatemala:

Ubicación física en las oficinas del socio: la Coordinadora del Proyecto con el Ministerio Público, uno de los miembros del personal del PNUD, tiene su oficina en el departamento de cooperación de la institución. Esto fue considerado por el 100% de las y los funcionarios de la institución entrevistados como crítica para los éxitos logrados hasta ahora dentro de las variadas oficinas del MP. La Coordinadora ha sido capaz de establecer una buena relación con las diferentes oficinas del MP apoyadas por el proyecto, identificar sus necesidades, actuar rápidamente y generar resultados. Este hallazgo también se subrayó en la evaluación de la Cartera anterior⁶⁴ y continuó siendo relevante para esta.

Monitoreo y Evaluación: se destacó durante el 80% de las entrevistas con las Agencias Receptoras que no tenían personal especializado en monitoreo y evaluación (M&E), lo que tuvo un gran impacto en la frecuencia y la precisión del proceso de recopilación de datos. El equipo de evaluación entrevistó a miembros del personal que fueron reclutados específicamente como M&E o que habían sido asignados para enfocarse en M&E en proyectos variados. El 100% de los entrevistados subrayó que M&E había mejorado y ayudó a reevaluar sus actividades para una programación más efectiva y eficiente; todos también admitieron que se podía hacer más, especialmente en lo que respecta al desarrollo de teorías de cambio, la adopción de indicadores de consolidación de la paz y la presentación de informes que enfocan en resultados de alto nivel.

Idiomas locales: se encontró que la integración de personal en oficinas fuera de la capital, que hablaban los idiomas de los grupos de Pueblos Indígenas locales, era una práctica útil para el 100% de los beneficiarios y los mismos gerentes de proyectos. Les ayudó a generar confianza más fácilmente, ya que no necesitaban un traductor.

Conclusión

Para concluir y responder a la pregunta general *‘la medida en que se han logrado resultados con la cantidad adecuada de recursos/insumos’*: el equipo de evaluación encontró que la administración general de los **fondos estaba siguiendo los requisitos de PBF**. Sin embargo, los informes financieros no eran suficientemente uniformes para proporcionar **un patrón y tendencias** para que el equipo de evaluación extraiga conclusiones adicionales sobre la **priorización de las actividades** y cuánto se invirtió en acciones de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil como socios implementadores locales en el país. Finalmente, la evaluación concluyó que los **recursos humanos eran adecuados**, con equilibrio de género y con buenas prácticas.

Eficacia

⁶⁴ Evaluación de la Cartera de proyectos entre 2011-2015 en Guatemala- Transtec Feb 2016.

El equipo de evaluación revisó los 9 proyectos para extraer hallazgos con respecto a la eficacia del financiamiento de PBF en Guatemala. Por lo tanto, los siguientes hallazgos se presentan de acuerdo con a) un macro-análisis de la efectividad del PBF en Guatemala; b) desde una perspectiva operativa; y c) la descripción general de los resultados alcanzados a nivel de Cartera según las preguntas en los términos de referencia y en la matriz. Estos hallazgos se refieren a la Cartera de los 9 proyectos y no a cada proyecto individualmente. Sin embargo, se utilizan ejemplos de proyectos para ilustrar los hallazgos.

¿En qué medida se han logrado los resultados de los proyectos y se han producido los cambios esperados?

a) La eficacia de la Cartera de proyectos según un macro-análisis

El equipo de evaluación subrayó en la sección ‘relevancia’ cómo los proyectos del PBF respondieron a algunos factores de conflicto y priorizó algunas temáticas que se consideraron relevantes para el contexto en ese momento (entre 2016-2019). Desde una perspectiva de efectividad, las Agencias Receptoras de la ONU desarrollaron propuestas basadas en su conocimiento y comprensión del contexto, así como en base a los criterios de financiación del PBF. Para la lectura del cuadro debe considerarse la escala de colores diseñada para el análisis de la aplicación de los criterios de financiación del PBF, donde:

Escala de colores para analizar la aplicación de los criterios de financiación del PBF.

Los criterios de financiación del PBF fueron totalmente respetados por las Agencias Receptoras e integrados totalmente en cada proyecto de la Cartera.	
Los criterios de financiación de los PBF fueron respetados por las Agencias Receptoras e incluidos en parte en los proyectos de la Cartera	
Los criterios de financiación del PBF fueron considerados en la Cartera, pero sin ninguna priorización ni ningún análisis de fondo y no tomados en cuenta durante el diseño y la implementación de los proyectos	
Los criterios de financiación de los PBF no están considerados	

Análisis de la aplicación de los Criterios de financiación del PBF, en la Cartera de proyectos 2016 – 2019		
Criterios de financiación del PBF	Hallazgos	Situación del criterio en la Cartera 2016-2019
PBF ha tenido efectos catalíticos Financieros y no financieros	Efectos catalíticos financieros y no financieros que apoyan o complementan acciones del proyecto durante su ejecución, la mayor parte son efectos financieros identificados. Algunos efectos catalíticos financieros fueron identificados por las Agencias en respuesta a las preguntas del equipo de evaluación, pero los detalles están en la parte de impactos preliminares. Aunque, el 100% de las personas entrevistadas entienden el concepto ‘de efectos catalíticos’ del PBF, 90% respondieron que no era tomando como condición para la recaudación de fondos y evaluar la sostenibilidad de los proyectos desde su inicio, solamente para reportar al PBF al final del proyecto, porque es un requisito del Fondo. Además, efectos catalíticos vinculados a la consolidación de la paz no fueron incorporados a las programaciones y estrategias de los proyectos.	

<p>PBF permitió a las Agencias promover DH y temas de consolidación de paz</p>	<p>Los proyectos del PBF se diseñaron y se justificaron bajo el enfoque de derechos humanos. Los informes y/o reportes anuales y semi-anuales elaborados por las diferentes Agencias, hacían referencia al nivel de alcance de los diferentes indicadores de resultados; en esos informes, se pudo observar la inclusión del enfoque y los principios de derechos humanos en la programación y en el monitoreo. De la entrevista con personal de Agencias y a cargo del sistema de M&E, se identificó que el monitoreo hace un énfasis en el seguimiento de productos de los proyectos no así de los aspectos cualitativos como la aplicación de enfoques. Además, otro punto de análisis que investigó el equipo de evaluación fue la capacidad del Fondo para avanzar temas sensibles de derechos humanos con socios gubernamentales. La revisión documental destaca que los derechos humanos se incluyeron en la programación y, en cierta medida, en el monitoreo de los productos (principalmente datos cuantitativos); sin embargo, las entrevistas subrayaron que las discusiones de alto nivel con contrapartes gubernamentales sobre violaciones de derechos humanos y temas delicados relacionados eran difíciles de mantener debido al tenso contexto político entre 2016 y 2020. Las entrevistas con las Agencias Receptoras resaltaron que preferían un enfoque neutral para seguir trabajando con sus socios gubernamentales en curso, para promover los derechos humanos a través del fortalecimiento de los procesos judiciales y el trabajo con organizaciones de la sociedad civil, en lugar de, arriesgarse a poner en peligro su capacidad de continuar trabajando en Guatemala. Sin embargo, a nivel de políticas y trabajando con las instituciones estatales frente al gobierno (el gabinete), se lograron avances en los derechos humanos que se destacaron durante las misiones de campo.</p>	
<p>PBF ha permitido financiar proyectos riesgosos</p>	<p>Del análisis hecho a los proyectos de la Cartera y de la información obtenida de las entrevistas la evaluación encontró que, los proyectos se están trabajando en ámbitos temáticos que implican tomar riesgos para la consolidación de la paz. Las intervenciones financiadas por el PBF se enfocan en su mayoría con el marco de alcanzar el ‘Estado de Derecho’ y entre ellos el de justicia transicional - un tema considerado sensible. El equipo de evaluación también destacó un proyecto, el IRF169 Transformando relaciones (...), que puede constituirse en una oportunidad valiosa para la atención de ‘conflictos raíz’ en el país, entre ellos: la cuestión agraria de tenencia y propiedad de la tierra. La propuesta de este proyecto viabiliza mecanismos de solución a esa conflictividad, el punto débil de éste es la dependencia a actores gubernamentales y su capacidad para asumir esta herramienta técnica y política para empezar a cambiar el estado de crisis, ya permanente en el país. Según las entrevistas con las Agencias y la sociedad civil, 90% dijeron que este tema de conflictividad alrededor de las tierras esta enraizado en décadas de corrupción por partes gubernamentales y discriminación hacia las poblaciones indígenas en el país.</p>	
<p>PBF ha invertido en proyectos con brechas de fondos</p>	<p>Los principales donantes en Guatemala fueron SIDA⁶⁵, la UE⁶⁶, USAID⁶⁷ y el Gobierno español en 2015-2016. Financiaron proyectos similares a los del PBF en Justicia Transicional, en Diálogo Político, en empoderamiento de los</p>	

⁶⁵ <https://www.regeringen.se/49191f/contentassets/3a4ba603356b4888b42783e2898d7a6a/resultatstrategi-guatemala-spa.pdf>

⁶⁶ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/international/pdf/cbc_sica_es.pdf p.9 sobre los proyectos transfronterizos entre los países del Triangulo Norte.

⁶⁷ https://2012-2017.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/Guatemala_CDSCS_Spanish.pdf ‘*Los temas centrales incluirán reformas policiales, políticas e instituciones de seguridad, administración de justicia y políticas e instituciones para investigaciones criminales e 18 investigaciones contra la impunidad. USAID también apoyará la ejecución de planes estratégicos de seguridad de las instituciones de seguridad y justicia, incluyendo el Ministerio Público, la Comisión Nacional de*

	<p>derechos de los pueblos indígenas, de reforma del sistema judicial y de migración. Según la lectura documental de informes de las varios donantes (ver anexo 5), los proyectos fueron implementados por organizaciones no-gubernamentales internacionales o con Agencias de Naciones Unidas. Ya que la coordinación entre las Agencias destacó como difícil cuando están dentro de la misma Cartera – como fue el caso con la Cartera del PBF, la coordinación entre otras Agencias y proyectos es aún más problemático.</p> <p>Además, una debilidad para responder a este criterio es el hecho que los proyectos de la Cartera atienden temas que son planteados por algunos referentes programáticos nacionales, planteados en función del desarrollo, más no reflejan o parten de análisis específicos sobre las necesidades de consolidación de la paz a largo plazo. En la revisión documental se observa que los proyectos guardan correspondencia con las prioridades de dichos planes e instrumentos programáticos vigentes en el país como el Plan Nacional de Desarrollo K’atun Nuestra Guatemala 2032. Aunque existe la agenda de la paz representada en los Acuerdos de Paz, estos todavía no se han implementado totalmente, sobre todo en temas de resarcimiento a los pueblos indígenas que sufrieron del Conflicto Armado Interno (CAI).</p> <p>No obstante, el equipo de evaluación destacó un producto importante que necesitaba financiamientos en el tema de la justicia transicional. Según el análisis de los documentos de proyectos iniciales y las entrevistas con la sociedad civil, las Agencias y las contrapartes gubernamentales, PBF permitió financiar una máquina (equipo especializado) para investigación de ADN facilitando la identificación de desaparecidos gracias a la experticia en ciencias forenses de la Fundación de Antropología Forense de Guatemala (FAFG).</p> <p>A lo anterior, el equipo de evaluación concluyó que el PBF invirtió en proyectos que empezaron en la Cartera anterior y que eran relevantes para las contrapartes gubernamentales, pero que falta que las agencias y el Secretariado del PBF hagan un análisis más profundo de las brechas de fondos en temas de consolidación por la paz y sobre todo, un análisis más exhaustivo sobre en qué el PBF puede ser más estratégico para arrancar un proceso nuevo o tener efectos catalíticos en la consolidación de la paz.</p>	
<p>El valor añadido del PBF</p>	<p>El 90% de las partes interesadas entrevistadas entre las Agencias ejecutoras indicaron que el PBF es más flexible que otros donantes porque permite a las Agencias responder mejor al contexto, aún si se producen retrasos o desafíos durante la implementación de los proyectos. El 100% de las Agencias Receptoras entrevistadas vieron al PBF como un donante con asignación de presupuestos sin precondiciones estrictas a parte del hecho que tienen que entrar en unas de las cuatro prioridades del PBF (como indicado en la parte relevante). Esta flexibilidad en la asignación de los fondos permite a las Agencias responder mejor a las necesidades del contexto local. También mencionaron que el PBF era un donante más involucrado que otros, especialmente desde que se creó el Secretariado del PBF en Guatemala (en 2017-2018). El Secretariado mismo está considerado en las entrevistas como un valor añadido, el cual permitió ayudar a los proyectos a alinearse mejor con los objetivos de consolidación de la paz y en fines de monitoreo para los indicadores de los proyectos.</p>	

la Reforma Policial, el Consejo de Seguridad Nacional y la Corte Suprema y la implementación de la Política Nacional para la Juventud’ ... ‘Fortalecer la Persecución Penal y Enjuiciamiento del Crimen p.31

El resultado del macro-análisis de la eficacia de la Cartera es **moderado** con respecto a la aplicación de sus criterios de financiación, no todos los criterios y valores de PBF se han aplicado, por ejemplo, algunas dificultades prácticas para una mayor incidencia en la promoción al más alto nivel, de los derechos humanos con el gobierno fueron dadas por la postura del Presidente J. Morales ante la CICIG, una crisis que obligó a las Agencias a desarrollar una posición “de bajo perfil⁶⁸” de forma que no se viera afectada la ejecución de los proyectos con las instituciones⁶⁹. Sin embargo, a nivel de políticas y trabajando con las instituciones estatales frente al gobierno (el gabinete), se lograron avances en los derechos humanos que se destacaron durante las misiones de campo.

Es importante destacar también que, en el momento de la elaboración de la segunda Cartera de proyectos, la oficina del Secretariado del PBF en Guatemala aún no se había establecido y, por lo tanto, las Agencias Receptoras no se beneficiaron de su orientación y apoyo en el diseño, el seguimiento y la implementación de los proyectos. No obstante, el equipo de evaluación ha subrayado y observado una mayor alineación con los objetivos de consolidación de la paz, con los valores generales y los requisitos de financiamiento del PBF en algunos de los últimos proyectos de la Cartera. Este macro análisis ayuda a extraer algunas lecciones aprendidas y recomendaciones para que el PBF – PBSO las considere al invertir en la tercera fase de proyectos en Guatemala después del proceso de elegibilidad. La siguiente subsección analiza la eficacia de esta Cartera desde una perspectiva operativa y sobre algunas debilidades.

b) Un análisis de la eficacia desde un punto de vista operacional

El equipo de evaluación concluyó sobre algunos hallazgos relacionados sobre la eficacia operativa de la Cartera de proyectos en Guatemala. Esta subsección presenta los hallazgos en temas de la selección de las Agencias Receptoras y la coordinación entre ellas; la distribución geográfica de los proyectos; el plazo para la implementación de los proyectos; el enfoque sensible al conflicto y el sistema de monitoreo y evaluación.

La selección de socios y la coordinación entre Agencias Receptoras

De acuerdo con la revisión de los documentos del proyecto, informes de evaluación y entrevistas, el equipo de evaluación subrayó las fortalezas y debilidades con respecto a la selección de socios y la coordinación entre ellos.

Desde una perspectiva de asociación y selección, todos los proyectos fueron adjudicados a Agencias de la ONU para convertirse en Agencias Receptoras. Las entrevistas subrayaron que todas las Agencias estaban ansiosas por acceder a los fondos del PBF, especialmente en 2015-2016, cuando el contexto político local se volvió menos favorable para la participación multilateral y algunos donantes internacionales se retiraron del país. Además, las Agencias que habían recibido fondos durante la Cartera anterior propusieron una nueva versión ligeramente revisada de sus proyectos existentes, (como el IRF 189 PAJUST y IRF 145 sobre el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra la violencia sexual relacionada con el Conflicto

⁶⁸ Mantener un bajo perfil, fue decisión política de la Coordinadora Residente y fue mencionada también por personal de agencias como el PNUD. La medida pretendió evitar una expansión del conflicto hacia todas las agencias de Naciones Unidas que llegara a impedir el avance de proyectos relevantes para el fortalecimiento institucional.

⁶⁹ Todos los proyectos ejecutados en la Cartera desarrollan y promueven los derechos humanos: con el Organismo Judicial (derechos de las mujeres y los pueblos indígenas), con el MP (derechos de las mujeres, de las víctimas de violencia de género y femicidio, y derechos de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos), con diversos ministerios mediante la Comisión Presidencial de Diálogo y la COPREDEH, el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, y los derechos de los defensores de derechos humanos.

Armado) con el fin de construir sobre sus resultados y el progreso continuo. Todas las Agencias creen que sus proyectos son relevantes para el mandato del PBF y que se ajustan a un resultado u otro.

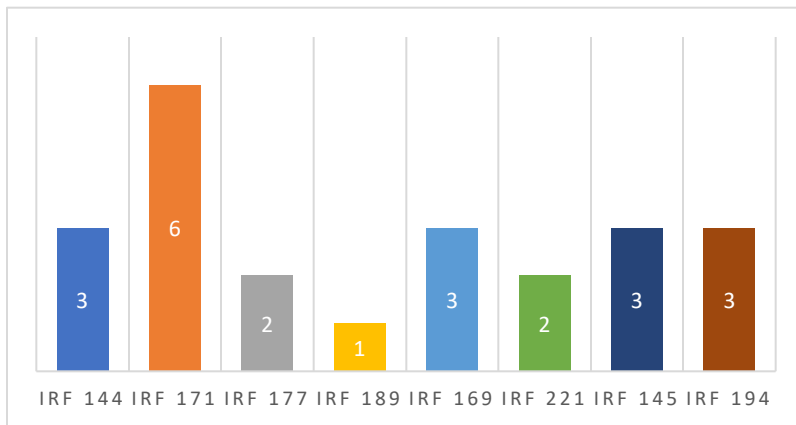
Tradicionalmente, el PNUD ha sido el líder de muchos de los proyectos, debido a su mandato, su amplio alcance de socios y su experiencia en el desarrollo de las capacidades de los Estados miembros. Como se ve en el gráfico ‘total de proyectos por agencia líder’, el PNUD lidera **cinco** proyectos (IRF 144, IRF 169, IRF 171 e IRF 189 y IRF 221) como también ONU Mujeres es en otros tres proyectos (IRF 145, IRF 177 y IRF 194)⁷⁰. El Secretariado PBF (IRF 178) es un proyecto supervisado por la Coordinadora Residente. A partir de 2016, el PBF puede asignar fondos a organizaciones no gubernamentales internacionales como **Search for Common Ground, Interpeace o Mercy Corps**, por ejemplo, antes de ese año no podían recibir fondos directamente. Todas ellas se centran en la construcción de la paz y trabajan con el PBF como socias implementadoras de las Agencias de la ONU en varios países y desde hace muchos años. Durante el periodo de implementación de la segunda fase, un proyecto fue adjudicado a Mercy Corps en Guatemala. Según el 90% de los entrevistados, la justificación de estas selecciones fue su conocimiento de los procesos del PBF como donante, el enfoque temático de sus proyectos, sus beneficiarios, en cuyo caso muchos eran instituciones gubernamentales (por ejemplo, el Ministerio Público y el Organismo Judicial) y su cobertura geográfica a través de sus socios de la sociedad civil en partes estratégicas del país.

El 50% de los proyectos están implementados por 3 Agencias (4 proyectos dentro de 8 de la Cartera). El proyecto del Secretariado no está contado en este gráfico porque es supervisado por la Coordinadora Residente. Tres Agencias se consideran como el máximo número adecuado para manejar y coordinar con más eficacia un proyecto. El proyecto IRF 171 (‘Consolidación y descentralización de la persecución penal estratégica en el Ministerio Público’ o Proyecto ‘MPII’ según las entrevistas) es implementado por 5 Agencias Receptoras que se dividieron productos para alcanzar los dos Resultados de este proyecto. Un análisis de alcance de los resultados de la Cartera está hecho en la subsección siguiente y también en la parte de impactos preliminares. Esta cantidad de Agencias hizo al equipo de evaluación analizar cómo se hacía la coordinación entre las Agencias y cómo fue designado el proyecto para que haya una coherencia entre los productos y las Agencias.

Las conclusiones destacaron que, **la coordinación entre Agencias podría ser mejorada** en varias fases del proyecto:

Gráfico 7: Numero de Agencias por Proyecto

⁷⁰ Dos de estos tres proyectos responden al llamado de convocatoria del GYPI y solamente uno es financiado como parte de la Cartera regular.



Origen: Grafico hecho por el equipo de evaluación según los datos de documentos de proyectos

a) en la fase de diseño para elaborar indicadores comunes de consolidación para la paz; elaborar una teoría de cambio de manera participativa entre ellas para que haya un entendimiento común del objetivo del proyecto e identificar beneficiarios y actividades adecuadas para alcanzar el o los resultados del proyecto; y finalmente para identificar socios de implementación de sociedad civil en varias zonas geográficas de manera mucho más dirigida.

b) en la fase de implementación

para que las Agencias puedan intercambiar información sobre desafíos, buenas prácticas, entender el nivel de progreso y beneficiarse de datos de otras Agencias para el monitoreo y evitar así duplicación o actividades similares para los mismos beneficiarios.

Según las entrevistas y la observación del equipo de evaluación, hubo poca coordinación entre Agencias o no hubo (por ejemplo, el IRF 177). La creación del Secretariado del PBF en 2018, aunque ayudó a fortalecer los mecanismos de coordinación, creó el comité ejecutivo entre otras cosas, no fue suficiente para contribuir a una coordinación eficaz, regular y con meta de tener un enfoque estratégico y lógico entre las Agencias para esta Cartera que ya está a medio tiempo de su implementación. El Secretariado hizo notar que “esta responsabilidad recae sobre las Agencias líder de los proyectos y los Coordinadores de estos”. También aclaró que, en el 2018, “el Secretariado identificó estas debilidades y elaboró un documento con propuestas para aclarar las funciones de coordinación inter-agencial en los proyectos. Esta propuesta fue validada por la Coordinadora Residente y enviada a las Representantes de las Agencias líder. Este documento también fue compartido con PBSO, con la recomendación de incluir orientaciones más explícitas sobre coordinación inter-agencial en proyectos PBF en el formato estándar del Documento de Proyecto.”

El proyecto Tri-nacional (IRF 221) implementado por OIM, ACNUR y PNUD en los países del Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Honduras y Guatemala) es un ejemplo de proyecto con una coordinación muy débil entre las oficinas de las mismas Agencias (entre ellas) y entre las tres Agencias Receptoras. ACNUR continuó implementando sus proyectos de protección de migrantes que retornan a Guatemala, según su mandato y su plan en cada uno de los tres países. De acuerdo con las entrevistas, ninguna de las tres oficinas de ACNUR, involucradas en este proyecto, tuvo responsabilidades de la coordinación entre ellas, porque tenían un enfoque diferente. Al final, el equipo de evaluación preguntó ¿Cuál fue la meta de tener un proyecto transfronterizo, con poco intercambio entre ellos? Según las entrevistas, 100% de las personas estaban de acuerdo que este proyecto no alcanzó los objetivos previstos y que se debía repensar totalmente. Durante la misión de terreno de esta evaluación, una persona del PNUD estaba trabajando con el Secretariado del PBF para repensar este proyecto y mejorarlo para una segunda fase potencial. Por su parte, el Secretariado PBF informó que, a inicios del 2019, la contratación del Asesor en Articulación, Monitoreo y Evaluación, como parte del equipo del Secretariado, ha contribuido a mejorar la coordinación inter-agencial y entre países; lo cual fue reconocido por la Sistematización del proyecto (2019).

Finalmente, c) **al nivel de monitoreo y evaluación**, la coordinación entre Agencias es **también limitada**; ya que cada agencia tiene, en su proyecto, su propio marco de indicadores, procesos y herramientas específicas para medir los progresos. Según manifestó el Secretariado del PBF, este diseñó un sistema de M&E, el cual fue aceptado por el Comité Ejecutivo en la reunión de junio de 2018 y está en implementación. El Secretariado ha dado un acompañamiento técnico constante a las Agencias para la implementación del Sistema, y ha creado un grupo inter-agencial de coordinación sobre M&E que se reúne cada mes. No obstante, en algunas Agencias (por ejemplo, PNUD) aún funcionan dos sistemas de monitoreo, el propio de la agencia y el del PBF.

Por otro lado, el Secretariado del PBF permitió, entre otros, a que se desarrolle una mejor coordinación gracias al **Comité Ejecutivo** creado por la Cartera. Este Comité está integrado por los representantes de alto nivel de las Agencias Receptoras, así como de los socios principales, tanto del Estado como de la sociedad civil. El Comité Ejecutivo es copresidido por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas. Este tema estará más desarrollado en la parte dedicada a la gestión del Secretariado del PBF en la última sección de este informe.

Para concluir sobre este tema de **coordinación, selección e identificación** de los socios locales es importante subrayar que todos los socios locales tienen una relación de largo plazo con varias Agencias, lo que tiene aspectos positivos y negativos. **Por un lado**, los socios saben cómo funcionan las Agencias y beneficiaron de años de capacitación para la ejecución de fondos de Agencias de la ONU hay confianza entre ellas. **Por el otro lado**, las Agencias Receptoras no conducen mapeos de organizaciones nuevas para descubrir otras que podrían ser quizá más adecuadas, y con un mayor alcance geográfico necesario para la implementación de los proyectos⁷¹. **No obstante**, el equipo de evaluación observó que los proyectos al responder a las necesidades de financiación de los socios locales, se ajusta a temas y poblaciones donde ya trabajan sus socias, por lo que hay una coincidencia entre los territorios de las intervenciones y el alcance geográfico de las socias.

Pese a lo anterior, fue observado durante las entrevistas que el apoyo a largo plazo a la sociedad civil, en especial a organizaciones indígenas, ha fortalecido la capacidad organizativa de éstas. **Según esta evaluación, como la de Cartera previa (2011-2015)**⁷², y lo dicho por las entrevistadas, este proceso ha fortalecido a organizaciones sociales en su capacidad para promover el ejercicio de sus derechos, participar en procesos de diálogo como el que se desarrolla en territorio del pueblo maya ixil, así también ha contribuido a mejorar el acceso a la justicia para las mujeres y los pueblos indígenas, entre otros.

El enfoque geográfico de la Cartera 2016-2019 (2020)

⁷¹ Cada Agencia trabaja con sus propias organizaciones implementadoras de la sociedad civil o con las instituciones estatales si son beneficiarias de las actividades de desarrollo de capacidades. Según las entrevistas, las mismas OSC (promedio de 3 por proyecto) se reclutan a lo largo de los años debido a sus contactos locales con grupos de PI, la confianza que han creado a lo largo de los años con los beneficiarios y su mandato. Según ONU Mujeres, “la identificación de estas organizaciones también incluye la valoración de su experiencia temática en la ejecución de iniciativas vinculados a los temas, territorios y resultados esperados en los proyectos; así como su trayectoria y reconocimiento en la construcción y consolidación de la paz en el país”. Según la revisión de documentos, los proyectos con el mayor número de OSC implementadoras es el ACNUR que trabaja con más de diez OSC solo en Guatemala.

⁷² Evaluación Final de portafolio del PBG 2011-2015-Transtec febrero 2016

En la revisión de documentos, las entrevistas y la visita de campo se observó que la mayoría de los beneficiarios de los proyectos se encuentran en la ciudad de Guatemala. Sin embargo, debido a que algunos proyectos trabajan para el empoderamiento de los titulares de derechos, como víctimas del Conflicto Armado Interno, mujeres sobrevivientes de violencia sexual, migrantes, mujeres participando en espacios de toma de decisión, de comunidades en áreas de alta conflictividad en el noroeste y sureste del país, se visitaron estas áreas. Las cruces negras en el mapa indican las áreas donde tienen lugar las actividades y las estrellas azules muestran las visitas de campo realizadas durante esta evaluación para reunirse con los beneficiarios y las comunidades locales.

Mapa 2 Sitios Consultados y Visitados pro la misión de campo



El plazo para la implementación del Proyecto

Según la revisión de la política, realizada en la sección ‘relevancia’, para la segunda fase de apoyo a Guatemala, PBSO decidió optar por la aprobación de un “paquete de IRFs” en lugar de proyectos bajo la modalidad PRF enmarcados en un Plan de Prioridades del País, como en la primera fase. Proyectos IRF tienen una duración de 18 meses, y deben ser orientados a objetivos estratégicos específicos para comenzar un proceso y generar efectos catalíticos que luego puedan ser asumidos por otros donantes y las Agencias gubernamentales.

Sin embargo, la evaluación revisó todos los proyectos y cada uno ha recibido extensiones sin costo, excepto dos proyectos (IRF-169 e IRF-189), que recibieron extensión con presupuesto adicional. Según el análisis, el tiempo promedio de los proyectos es de 34 meses, un 91% más del tiempo previsto.

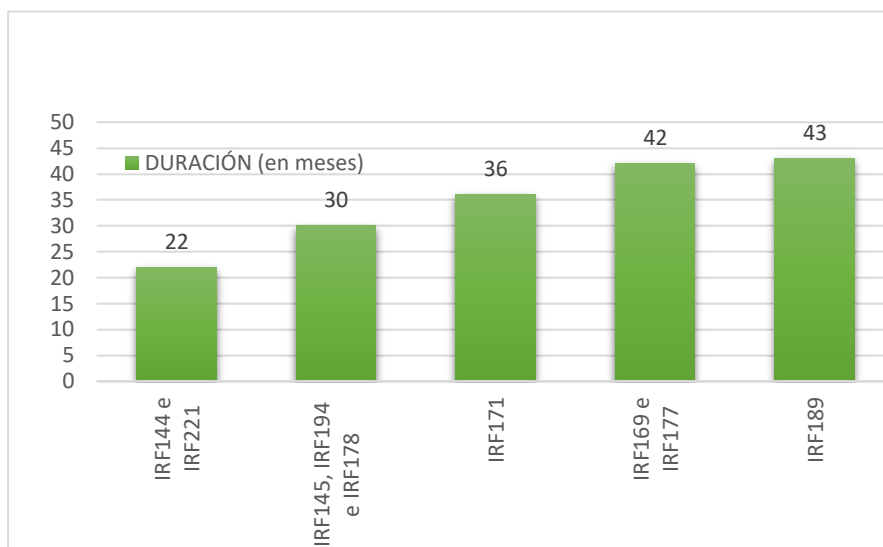
El PBSO explicó⁷³ que esto se hizo por razones de diseño - las dos fases explícitas de apoyo a través de dos asignaciones de paquetes de IRF, en función de ello se hicieron extensiones de costos de proyectos de la Cartera. Otra razón expuesta fue que se usó el IRF en ese momento porque el PBF aún no había desarrollado la capacidad de hacer cortes basados en el rendimiento. Financiar incrementos de 18 meses era una forma de mitigar el riesgo para el PBF en un momento político muy inestable. Permitió seguir participando cuando otros donantes se retiraron, pero hacerlo con un vínculo de clasificación para mitigar riesgos financieros en caso de que la situación política empeorara.

Pese a las explicaciones anteriores, no se formalizaron estas decisiones y no se cuenta con un documento que describa cómo esta estrategia haría avanzar los objetivos del Fondo en el país permitiendo a la evaluación analizar si los supuestos que llevaron a esta decisión resultaron correctos o no. En el gráfico siguiente puede observarse la dinámica de la duración de los proyectos de la Cartera en función de las

⁷³ Esta información fue parte de los aportes realizados por PBSO durante la revisión del informe borrador de la evaluación.

decisiones tomadas respecto a ampliaciones de su plazo. (Ver en Anexo 7 el detalle de la dinámica de duración de los proyectos)

Gráfico 7: Duración de los Proyectos de la Cartera 2016-2019



Origen: Grafico elaborado por el equipo de evaluación según los datos de documentos de proyectos

Análisis de la duración de los proyectos de la Cartera 2016-2019 del PBF⁷⁴		
Proyectos	Duración de los proyectos	Meses
AIR-144 Empoderamiento institucional y ciudadano para la lucha contra la impunidad: una oportunidad para la Paz y el Estado de Derecho en Guatemala	31 octubre 2016 al 28 febrero 2018 con extensión a junio 2018	22 meses (22% más de lo previsto)
IRF-171 PBF IRF ‘MP’ Consolidación y descentralización de la persecución penal estratégica en el Ministerio Público	26 mayo 2017, finalización a octubre 2018. (PRODOC) (36 meses, según informe final, nov 2019) – 31 mayo 2020	36 meses
IRF-177 Ampliando el acceso de las mujeres, la niñez y pueblos indígenas a la justicia de la jurisdicción de alto impacto	20 julio de 2017 – 31 Jan 2020 (6 meses de extensión)	42 meses (133% más de lo previsto)
IRF-221 Proyecto trinacional para la resiliencia y la cohesión social en el Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras, El Salvador)	Enero de 2018 hasta abril 2020 con extensión sin costo	22 meses (22% más de lo previsto)
IRF 145 Empoderamiento a mujeres sobrevivientes de violencia sexual y de género relacionados con el conflicto y postconflicto en Guatemala	Noviembre 2016 a mayo 2019 (30 meses con una extensión sin costo)	30 meses (67% más de lo previsto)

⁷⁴ las fechas de los proyectos fueron según la compilación de datos que cierro al final de Marzo 2020.

IRF -194 Haciendo una realidad el efecto transformador de la sentencia de reparación de Sepur Zarco para romper el continuo de la violencia sexual y otras formas de violencia contra las mujeres en situaciones de conflicto y postconflicto.	19 diciembre de 2017- hasta June 2020 pero (30 meses con una extensión sin costo)	30 meses (67% más de lo previsto)
IRF-169 Transformando relaciones para la construcción de la paz	Abril 2017 – 10 noviembre 2018 (PRODOC). Finalizará en noviembre 2020 (extensión con costo)	42 meses (133% más de lo previsto inicialmente)
IRF-189 Promoviendo la integralidad de la justicia de transición BF IRF PAJUST II	noviembre 2017 a mayo 2021 (extensión con costo)	43 meses (139% más de lo previsto) ¿30 meses a enero 2020, 41 a diciembre 2020 y fue extendido hasta el 31 mayo 2021
IRF 178 El Secretariado de PBF	Nov 2017 30 meses con una extensión en abril 2019	30 meses (67% más de lo previsto)

Es de hacer notar que en la Cartera dos proyectos tuvieron una extensión de tiempo y a la vez una aportación adicional a la prevista (IRF169 e IRF189), por lo que contaron con más financiamiento. Así también es de mencionar que el proyecto que da soporte a la creación y funcionamiento del Secretariado (IEF178), podría responder a criterios distintos, sin embargo, está tratado en los formularios como un proyecto normal.

El equipo de evaluación trató de comprender los cuellos de botella y por qué todos los proyectos estaban tomando más tiempo para comenzar.

Según las entrevistas, los fondos de PBF son recibidos por las Agencias Receptoras de la ONU poco después de que los proyectos son aprobados por PBSO. Sin embargo, antes de poder iniciar la implementación de los proyectos, la Agencia líder del proyecto debe gestionar la aprobación de este por parte del Gobierno, mediante SEGEPLAN. Este paso puede durar entre 3-6 meses, desfasando el periodo de implementación según PBF con el periodo de implementación real. La necesidad de gestionar estas aprobaciones es un factor importante en el retraso de la implementación.

Explicó SEGEPLAN el proceso que desarrolla para “emitir su opinión técnica revisando la alineación y contribución del proyecto con las políticas públicas, prioridades y Plan Nacional de Desarrollo, con miras hacer sostenibles e institucionalizar los procesos; en ese contexto, la Ley Orgánica del Presupuesto establece que la opinión debe emitirse en un plazo no mayor a 15 días hábiles. La presentación de los expedientes (completos) está a cargo de la Institución beneficiaria/implementadora y es responsabilidad de ésta el cumplimiento de la normativa⁷⁵”. También explicó que “SEGEPLAN continúa trabajando para

⁷⁵ Fue explicado por SEGEPLAN el procedimiento que sigue y como la Institución beneficiaria debe seguir un procedimiento según criterios contenidos en la Guía orientadora de Programas y Proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable, Cuarta Edición. Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 13-2013 y su reglamento Acuerdo Gubernativo 540-2013

mejorar el proceso de sistematizar la ruta de negociación para determinar los responsables y tiempos para llegar a una opinión favorable”⁷⁶.

En algunos de los proyectos, las Agencias Receptoras firman memorandos de entendimiento (MoU) con diversas organizaciones de la sociedad civil basadas en un plan de actividades y desembolsan el dinero recibido del PBF en tramos.

El equipo de evaluación realizó un análisis comparativo sobre las ventajas y los desafíos de trabajar con cada uno de los actores. En combinación con las entrevistas, la evaluación logró identificar aspectos que ameritan una revisión para aprovechar más las cualidades de cada actor y hacer más eficiente la ejecución de los proyectos.

VENTAJAS Y DESAFÍOS EN LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS DE LA CARTERA 2016 -2019 DEL PBF.		
<i>Crterios</i>	<i>Ventajas</i>	<i>Desafíos</i>
SEGEPLAN autoriza cada proyecto	Es un procedimiento de formalización más que del proyecto, de los compromisos que asume cada parte (gobierno y agencia) para viabilizar las propuestas contenidas en ellos. Es muy importante para la sostenibilidad y la apropiación nacional de los objetivos de los proyectos.	La tardanza en aprobación es el factor clave para el inicio tardío de los proyectos.
Trabajar con sociedad civil	Es importante por la validación y posible incidencia en la fiscalización para mejorar los servicios, la aplicación de enfoques, el desarrollo y aplicación de protocolos y procedimientos, etc. Así también para transferir las experiencias que muchas OSC tienen y en las que se han especializado, especialmente de DDHH, de derechos de las mujeres, de los pueblos indígenas y de niñez y adolescencia, entre otros. Muchas de las OSC se han especializado en el tema de “extensión de cobertura”, es decir, se han especializado en llegar hasta los lugares más remotos y podría ser una fortaleza o una oportunidad para obtener un mayor impacto.	La dinámica de las OSC está centrada en procesos de cambio que requiere largo tiempo y fuertes inversiones de recursos, es decir procesos de desarrollo. Centrada también en lógicas de proyectos y pocas veces con capacidad para incidencias críticas para desatar procesos catalíticos. Un riesgo para el PBF es responder a esa lógica de la OSC pues da menos posibilidades de hacer intervenciones catalíticas. Lamentablemente muchas OSC también tienen problemas de financiamiento y se activan cada vez que consiguen financiamiento en determinado proyecto. Cuando no tienen financiamiento mantienen un perfil bajo y no consiguen mayor incidencia ante el Estado, por lo tanto, muchas intervenciones también finalizan y no alcanza el impacto post financiamiento.
Trabajar con 5 o más Agencias de la ONU	Sería de un valor agregado por la pericia particular de cada una de ellas. Sería también un valor agregado pensando en la ‘inter-agencialidad’.	En un proceso desorganizado y no articulado, donde cada agencia se hace responsable de su propia ejecución, por lo que el riesgo es convertir una intervención en un collage de actividades dispersas. El proceso puede tomar más tiempo para arrancar y también limitar sinergias favorables a los resultados.
Trabajar con el Estado	Según la naturaleza del fondo y de los mecanismos propios de la UN no es opcional, es una condición sine qua non, y no debe obviarse u omitirse la naturaleza del Fondo, que es apoyar al fortalecimiento	Dados los precedentes de confrontación arraigados en el conflicto armado (y en la historia), y la polarización vigente aún, dificulta la relación con actores de sociedad civil y de derechos humanos, lo que implica

⁷⁶ Fueron aportes de SEGEPLAN realizados durante la revisión del documento de informe final de la evaluación.

VENTAJAS Y DESAFÍOS EN LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS DE LA CARTERA 2016 -2019 DEL PBF.		
<i>Crterios</i>	<i>Ventajas</i>	<i>Desafíos</i>
	de los Estados. En Guatemala es fundamental esta relación, lo que implicaría trabajar con los 3 poderes, órganos independientes, más la sociedad civil; la consolidación de la paz exige la participación de todos estos. El hecho que la contraparte principal del PBF sigue siendo el Estado, - permite también a las Agencias Receptoras trabajar sobre temas y objetivos que no podrían sin su participación.	un esfuerzo adicional para lograr una interlocución eficaz entre ellos, no obstante, el llamado o convocatoria de la ONU tiene suficiente peso en la percepción de las OSC, y un poco menos en espacios estatales, pero es suficiente para ir logrando acercamientos y colaboraciones.
Trabajar con el Gobierno	Las razones explicadas respecto a la importancia de trabajar con el Estado son válidas también para el trabajo con el gobierno, es un centro neurálgico de decisiones que afectan el proceso de paz. Este es la representación de uno de los poderes del Estado, el poder ejecutivo, de quien dependen instancias necesarias para crear condiciones para la consolidación de la paz, sean estas de desarrollo social, de salud, educación, y otros servicios.	Un factor crucial son los intereses políticos de quienes están al frente de cada una de las instancias y en especial del gobernante en turno. Es un ambiente de alta sensibilidad que puede afectar positiva o negativamente el desarrollo eficiente de los proyectos. Requiere de un esfuerzo continuado de incidencia política e interlocución con el gobernante y los directivos institucionales. Un papel que la oficina de la Coordinadora de las Naciones Unidas a Guatemala tiene que mantener y manejar con mucha diplomacia.

Desde este análisis, el equipo de evaluación obtuvo los siguientes hallazgos. Sin duda, existen ventajas y desafíos al relacionarse con estos diferentes actores y todos tienen un impacto en el proceso de implementación, los resultados e incluso posibles limitaciones. Sin embargo, el seguimiento y relacionamiento de las Agencias contribuye a mitigar posibles impactos negativos. **La relación con las OSC** actualmente en mucho está basada sobre relaciones anteriores con objetivos de desarrollo más que estratégicos. No obstante, el hecho de trabajar con las mismas organizaciones facilita los trámites administrativos y la firma de Memorándums de Entendimiento (MoE), así como la conducción y seguimiento de los proyectos.

Con respecto a la relación con **las Agencias de las Naciones Unidas**: la participación de muchas Agencias Receptoras en un proyecto (hasta 5 como en el proyecto IRF 171), se encontró que fue considerado (según las entrevistas) por algunas Agencias como problemático, en términos de coordinación y el proceso de planificación ejecución y seguimiento podría ser más tedioso que si fueran menos en un proyecto.

Con respecto a la relación con el **Estado de Guatemala**, los hallazgos en su mayoría son positivos, con excepción de la incidencia sobre el tiempo necesario para obtener la aprobación de la instancia responsable para toda cooperación internacional (SEGEPLAN). Basado en entrevistas con contrapartes gubernamentales y Agencias de la ONU, SEGEPLAN tiene que revisar cada proyecto y luego aprobarlo si está alineado con las prioridades del Estado (en referencia al Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032), así como las prioridades del gobierno vigente en el momento del proceso de aprobación. Según entrevistas con funcionarios gubernamentales, los retrasos se deben a la carga de trabajo, la falta de personal y el proceso de revisión de algunos documentos del proyecto si no están totalmente alineados con las prioridades del Estado. Según los hallazgos, la autorización se puede obtener entre 15 días hasta un año

como fue el caso con el proyecto IRF 145 o no obtenerla del todo, como con el proyecto tri-nacional IRF 221 por ejemplo.

Finalmente, en relación con **el gobierno de Guatemala**, se concluyó que no tiene una incidencia sobre los retrasos de los proyectos. La relación con el gobierno puede tener un impacto político más allá de una incidencia administrativa. El cierre de la CICIG⁷⁷ llevó a cuestionar si las Agencias pudieran continuar trabajando en el tema de la impunidad, la justicia y los derechos humanos. El papel de la Coordinadora Residente fue crítico para mantener una cierta relación con el gobierno entre 2015 y 2019. En enero 2020 se eligió un nuevo gobierno con el cual las relaciones parecen más fáciles y con más apertura a temas sensibles. La coyuntura al nivel político todavía no estaba bien calibrada durante la misión del equipo de evaluación en febrero 2020.

Para concluir sobre el plazo de los proyectos, una vez aprobado, el PBF realiza un primer desembolso de fondos a las Agencias Receptoras según establecido en los documentos de proyecto. Cuando las Agencias han alcanzado al menos 75% de ejecución del primer desembolso y han cumplido con la presentación de los informes requeridos, pueden solicitar el segundo desembolso. Según el 100% de las entrevistas con las Agencias Receptoras, no hubo ningún retraso en obtener los fondos de PBSO. Pero hay oportunidades para mejorar el proceso y reducir los retrasos administrativos.

El equipo de evaluación también subrayó algunas debilidades en la Cartera de proyectos que impactó su eficacia y que merecen atención para la programación futura.

La sensibilidad a los conflictos⁷⁸

De acuerdo con la revisión de los documentos de políticas, documentos de proyectos y entrevistas, la evaluación identificó que los documentos estratégicos de PBF solicitaron el **enfoque de sensibilidad al conflicto**, pero que no siempre se aplicaron a lo largo del diseño, implementación y monitoreo de los proyectos. El 100% de los entrevistados de las Agencias de la ONU estaban familiarizados con el enfoque, mientras que solo el 50% de los entrevistados de las OSC lo sabían, y no necesariamente sabían cómo implementarlo.

Un requisito para un nuevo financiamiento es hacer un **análisis de conflictos detallado** que justifique el enfoque de los proyectos; aplicar la sensibilidad a los conflictos es muy crítico en un contexto como Guatemala donde unas causas de conflictividad son la discriminación hacia pueblos indígenas, la violencia de género, el feminicidio y la discriminación hacia las mujeres. Según la lectura documental, muchos de los riesgos que enfrenta la población y que se plantearon en los proyectos seguían siendo vigentes durante la implementación de las actividades, así lo exponen los reportes elaborados por las Agencias. No obstante,

⁷⁷ Si bien el Presidente de Guatemala solicitó en 2016 que el mandato de la CICIG fuera extendido hasta septiembre de 2019, ya que había logrado destacar los niveles sin precedentes de corrupción y mal uso de los fondos públicos. Sin embargo, la relación de 'luna de miel' entre el gobierno y la CICIG fue breve cuando los funcionarios gubernamentales de alto nivel fueron acusados de corrupción, lo que también afectó la relación entre el gobierno y la comunidad internacional que apoyaba financieramente a la CICIG y fortalecía su capacidad. El PBF no financió la CICIG, pero un miembro del personal del PNUD fue integrado allí para desarrollar la capacidad del personal y apoyar a la institución con el trabajo de políticas. El apoyo general de la comunidad internacional (donantes y Agencias) de la CICIG generó tensiones y no ayudó al compromiso con los funcionarios del gobierno durante varios años. Dirigió a la oficina de la Coordinadora Residente y a las otras Agencias de la ONU a actuar sin atraer demasiado atención para poder implementar sus proyectos en curso.

⁷⁸ Le principe « ne pas nuire » ou « Do No Harm » en anglais – ce principe est souvent mis en relation avec la sensibilité au conflit et découle des constats des acteurs internationaux à ne pas nuire ou aggraver une situation par leurs activités. Voir par exemple Bonis Charancle, Jean Martial et Elena Lucchi. 2018. Prendre en compte le 'Do No Harm' : *Agir sans nuire, comment faire ? Réflexions issues d'une revue des pratiques d'Humanité & Inclusion*. Disponible à https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/nepasnuire_ep07_synthese_2018-10-09_16-56-53_611.pdf, consulté le 10 octobre 2019

los PRODOCs expusieron riesgos relacionados con la posibilidad de ejecutar el proyecto. Estos riesgos y supuestos fueron gestionados a través de reuniones y espacios de diálogo a nivel gerencial y técnico (según los PRODOC). Pero nunca en los informes de proyecto y actas de reuniones entre Agencias se mencionó el tema del enfoque de sensibilidad al conflicto. El equipo de evaluación observó durante las misiones de campo y corroboró a través de entrevistas que mientras las mujeres de los pueblos indígenas estaban siendo empoderadas por diferentes proyectos (IRF 177 y IRF 145 por ejemplo con liderazgo de ONUMujeres), los hombres permanecieron fuera del proceso y como muchas de ellas mencionaron *'mi esposo no entendió por qué le estaba diciendo que tenía derecho a salir de la casa y que tenía derechos humanos como mujeres'*. La evaluación plantea la cuestión de cómo cambiar el comportamiento social si solo unas cuantas mujeres estuvieran siendo informadas y capacitadas sobre sus derechos.

Acerca del empoderamiento de los grupos de pueblos indígenas y especialmente de los grupos de mujeres, algunas entrevistadas mencionaron que han sido amenazadas por expresar sus derechos y exigir que se les devuelva sus tierras. Un análisis de estos riesgos con un enfoque de sensibilidad al conflicto podría mejorar la comprensión de lo que implica para estas personas, la participación en procesos como los acompañados por los proyectos y ayudar a las OSC y las Agencias de la ONU a desarrollar acciones para minimizar los riesgos.

Por aparte, al parecer existen diferencias en el entendimiento de conceptos sobre género y empoderamiento de las mujeres, algunas Agencias de la ONU respondieron que había una diferencia entre el empoderamiento de las mujeres y la incorporación de la perspectiva de género y que sus proyectos se enfocaron en esto último.

Necesidad para mejorar el Sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E).

La evaluación ha encontrado evidencia de muchos buenos rasgos en términos de M&E dentro de la Cartera evaluada, tales como revisiones a medio plazo, informes anuales, así como informes y evaluaciones de socios. El M&E ha mejorado durante el período de la Cartera (2016-2019) con un mayor enfoque en la presentación de informes internos a partir de indicadores más cualitativos y no tan cuantitativos como al principio de los proyectos; y se realiza a partir de los marcos de resultados aprobados por el PBSO. Cabe recordar que cuando se diseñó el Sistema de M&E del Secretariado en Guatemala (2018), la mayoría de los proyectos estaban a la mitad de su implementación. Las entrevistas con diferentes Agencias de implementación subrayaron que aún no habían integrado un marco de M&E diferente basado en indicadores de consolidación de la paz, línea de base y herramientas de monitoreo que pudieran ser aplicados por todos bajo la misma Cartera.

Además, el desafío que ha enfrentado esta Cartera es la **falta de un marco común** con un conjunto de indicadores enfocados en la consolidación de la paz y con una teoría del cambio que pudo haber ayudado a proporcionar un enfoque común para las Agencias Receptoras. Durante la primera fase, 2011-2015, el PBF tenía un Plan de Prioridad en Guatemala como en muchos otros países que estaban destinados a ayudar con esa estructura. Sin embargo, cuando se diseñó la segunda fase, PBSO optó por pedir a las Agencias en Guatemala la elaboración un “paquete de IRFs” sin un Plan de Prioridad (que habría tenido los resultados e indicadores de alto nivel) ni la estructura de gobernanza respectiva. Después de que los proyectos fueron diseñados y aprobados, el Secretariado establecido, PBSO pidió en 2018 que el Secretariado elaborará un marco estratégico común (*“strategic chapeau”*), con resultados de alto nivel y sus indicadores respectivos, lo cual se hizo. No obstante, PBSO decidió al final no adoptarlo, y la Cartera se quedó únicamente con resultados definidos al nivel de cada proyecto.

Sin embargo, de acuerdo con el 80% de los entrevistados de las Agencias Receptoras, sentían que una estrategia global con un conjunto de indicadores desarrollados pudo haber ayudado a estructurar su enfoque,

y para diseñar los proyectos e implementarlos de manera más coherente y coordinada. Este 80% de personas entrevistadas mencionaron el apoyo crítico que tuvo la Secretaría del PBF en Guatemala. Por las razones explicadas anteriormente, dicho plan de monitoreo no fue adoptado, pero aún sigue siendo mencionado por las Agencias como un plan útil.

Finalmente, la última parte de esta sección revisa cómo los proyectos han alcanzado los resultados previstos. El equipo de evaluación no profundizó mucho sobre esos porque la audiencia de este informe también recibe los informes de los proyectos y conocen los resultados. Pero para una audiencia más grande y para concluir con el análisis de eficiencia, el cuadro abajo representa el alcance de los 9 proyectos. El equipo de evaluación revisó cada proyecto e hizo el análisis documental y corroboró los hallazgos con entrevistas y las visitas en terreno para concluir con los hallazgos en la tercera columna de este cuadro.

c) La eficacia de la Cartera en alcanzar los resultados previstos

Como se ha explicado en apartados iniciales, la Cartera de proyecto 2016-2019 (2020) no contó con un marco estratégico y una teoría de cambio propia, así como con metas e indicadores que permitieran una valoración de su alcance. Por lo que, la evaluación no se pronuncia acerca de si logró alcanzar o no sus resultados, (puesto que no hubo una definición de estos como Cartera) sino que revisa las condiciones en las que se manifiestan los resultados de los proyectos, los factores que limitan o posibilitan sus alcances.

En cada uno de los proyectos se observaron avances respecto a sus propios resultados, por ejemplo: el proyecto PBF/IRF-144, comprometido con el fortalecimiento de las principales Fiscalías y Direcciones del Ministerio Público que coordinaban con la CICIG para lograr una mejora de la investigación y análisis de los casos de alto impacto, produjo avances muy importantes, sin embargo, la salida de CICIG del país y el cambio de dirección en el MP cambió las condiciones políticas afectando el ritmo de las investigaciones en casos de corrupción y especialmente el trabajo de la FECCI. Respecto a las capacidades de auditoría social de la SC, avanzó en fortalecer a una organización (Acción Ciudadana) que ha tenido un rol de denuncia en casos de corrupción de alto impacto y el seguimiento mediante la auditoría social, es menos visible en este escenario la participación de las mujeres.

En el caso del proyecto PBF/IRF-171, en sus resultados se compromete con especializar y descentralizar el modelo de atención integral a víctimas, y la persecución penal en 8 fiscalías priorizadas del MP, logró avances importantes, sin embargo, en opinión del personal del MP, aún no puede decirse que se ha descentralizado y que se opera bajo un modelo de atención integral en territorios distintos a la capital del país, la cobertura sigue siendo un desafío institucional.

El proyecto PBF/IRF-177, se comprometió por medio de uno de sus resultados a “ampliar el acceso de las mujeres, niñas y pueblos indígenas a la justicia a través de la incorporación de una perspectiva de DDHH, igualdad de género y derechos de los pueblos indígenas en la administración de justicia, y mejorado los mecanismos de coordinación interinstitucionales para la investigación de los delitos de feminicidio, violencia contra la mujer y contra la niñez”; Si bien ha incidido en mejoras de mecanismos de coordinación interinstitucional para la investigación de los delitos de feminicidio, violencia contra la mujer y la niñez. esto ha sido principalmente en la capital del país. Las mujeres entrevistadas en otros territorios distintos a la capital consideraron que sigue siendo limitado el acceso de las mujeres, niñas y pueblos indígenas a la justicia y cuando reciben atención en estos servicios pocas veces es una atención de calidad, que implicaría el respeto a sus DDHH, como mujeres y como PI.

El Proyecto IRF 189 sobre la justicia transicional, se puede destacar el apoyo en la dotación de equipo especializado a una de las organizaciones socias de la sociedad civil, la Fundación de Antropología Forense

de Guatemala (FAFG), para reforzar su apoyo a las familias y comunidades de las víctimas del CAI en Guatemala. Este equipo facilitó el procedimiento para identificar el ADN a las víctimas desaparecidas y que por mucho tiempo estaban siendo buscados por familiares, cerrando así el ciclo de la reparación como un derecho de las víctimas y las bases sólidas de los pilares de la justicia transicional.

El proyecto, IRF169, contribuyó a fortalecer los mecanismos de diálogo institucionales creados por el Estado para atender en el alguna medida las causas estructurales y emergentes de la conflictividad social en el país, en ese sentido se acompañó y se apoyó técnicamente la labor que desarrolla la Comisión Presidencial del Diálogo (CPD) facilitando la experticia en el abordaje de temas y estrategias relacionadas con la conflictividad, la mediación, enfoques de diálogo y temas de interés de la Comisión, al igual, se acompañó con el desarrollo de la Política Nacional de Diálogo para la prevención de conflictos sociales y que sigue bajo el análisis de las autoridades de gobierno. Uno de los proyectos de la Cartera pudo acompañar a demás los ejercicios de diálogo y consulta que se desarrollaron con algunas comunidades indígenas en el interior del país particularmente en el área del Pueblo Maya Ixil (Nebaj, Cotzal y Chajul), a raíz del mandato de la Corte de Constitucionalidad para realizar consultas a esas comunidades por la intervención de proyectos hidroeléctricos en su territorio. Estas consultas están en suspenso por el momento, sin embargo, se tiene ya esa plataforma en la que participan los representantes de esas comunidades, la CPD (Gobierno), y los representantes del sector privado que tiene inversiones en el área.

En el análisis se observó que, por lo general, los proyectos están alcanzado el número y tipo de actividades propuestas, pero enfrentan dificultades para lograr sus resultados previstos, los cuales están planteados en dimensiones de cambio social que no son posibles alcanzar en el corto tiempo de vida de los proyectos y en tanto su acción repercute en espacios limitados poblacionales, organizativos, territoriales e institucionales.⁷⁹

El análisis llevó a identificar que un desafío que atraviesa casi la totalidad de la Cartera de proyectos es la institucionalización de los procesos y productos desarrollados, ya que esto requiere de la aprobación y adopción por parte de las autoridades hacia las que va dirigido y en algunos casos por el gobierno. Dicha adopción depende a la vez, de voluntades⁸⁰ políticas y coincidencia con intereses personales de quienes dirigen las Carteras o el gobierno mismo. Dado que estos aspectos fueron considerados como riesgos para la implementación, se propuso abordarlos con acciones como tener espacios de discusión con autoridades. Medidas de atención de mayor trascendencia no se han tomado y deben ser consideradas, ya que la acción de la ONU en el marco del PBF no se limita a un acuerdo de ejecución de proyectos, sino que es una acción política de apoyo a su fortalecimiento como Estado Miembro.

Otro desafío de la Cartera fue la realización de un trabajo integral a partir de la interacción sumativa de experiencias derivadas de los mandatos de cada agencia. La ‘inter-agencialidad’, mencionado como uno de los aprendizajes de la ejecución, es un proceso que se forzó en el marco de la Cartera para lograr tanto propuestas más integrales como ejecuciones enriquecidas. Lograr una mejor coordinación entre las Agencias de NU y hacer más eficiente el trabajo en beneficios de los países que apoya es una finalidad del PBF, es una nueva forma de trabajar. Así también fue percibida por quienes participaron en la evaluación y lo consideran un desafío. En la revisión de los documentos de proyectos, este aspecto, aun cuando se trata de una ejecución primera entre Agencias, no formó parte integral de las acciones de gestión para asegurar la ejecución. Finalmente, la Cartera de proyectos podría obtener resultados al nivel de productos con ciertos desafíos y con oportunidades de mejorar todo el proceso desde el diseño del marco estratégico de la Cartera hasta el monitoreo. La siguiente sección presenta los impactos preliminares observados en esta Cartera.

⁷⁹ Una descripción detallada de la situación de la eficacia de la Cartera basado en los resultados de los proyectos, se encuentran en el Anexo 8

⁸⁰ Aunque lo correcto sea hablar de las responsabilidades políticas.

Impactos Preliminares

Los términos de referencia establecen como uno de los objetivos de la evaluación: “evaluar en qué medida la dotación de apoyo de PBF ha tenido *un impacto concreto y sostenido en términos de construcción y mantenimiento de la paz en Guatemala, ya sea a través de la acción directa o mediante efectos catalíticos*”. También fue planteado como solicitud en la fase inicial por parte de la secretaria de PBSO y el Secretariado del PBF en Guatemala. Por lo anterior, el equipo de evaluación llevó a cabo la recopilación de datos con el objetivo de identificar los impactos preliminares, **reconstruidos** a partir de elementos proporcionados por los proyectos de la Cartera. Cabe aclarar que en este caso, la evaluación no cuenta con condiciones apropiadas para evaluar cumplimiento o no de compromisos de la Cartera, dado que no se construyó el marco de resultados e impactos para evaluar sus alcances; por lo tanto, tampoco es una evaluación de los proyectos en particular, los cuales son solamente herramientas para una aproximación a los posibles impactos de la Cartera. Esta sección se estructura en dos partes, primero para presentar los hallazgos sobre el potencial de impacto de la Cartera en la consolidación de la paz y, en segundo lugar, para establecer los efectos financieros y no catalíticos en todos los proyectos.

a) Impacto potencial de consolidación de paz de la Cartera

El equipo de evaluación primero trató de comprender cuál era la definición de impacto en los diferentes proyectos y cómo se vería el impacto de la Cartera 2016-2019 del PBF en Guatemala según ellos. Como no había una teoría del cambio y las que estaban en los documentos del proyecto eran básicas, el equipo de evaluación revisó los resultados de los proyectos para comprender cómo abordan los factores de conflicto, identificados por el PBF y las Agencias Receptoras en Guatemala; el equipo también revisó cómo se diseñaron los proyectos y las condiciones presentes en ellos que podrían facilitar la evaluación del impacto de la consolidación de la paz. Este análisis permitió al equipo de evaluación sacar conclusiones sobre el impacto de la Cartera y proponer unas recomendaciones para la próxima Cartera de proyectos.

a-1 Entendimiento de ‘Impacto’ a través de la Cartera

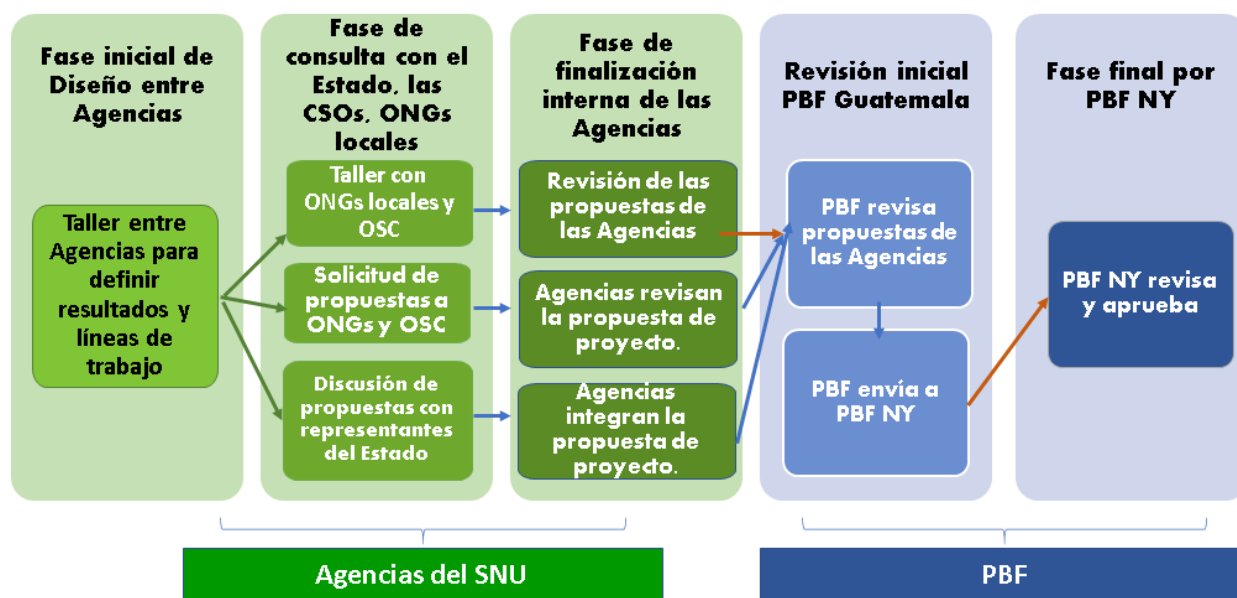
Según las entrevistas y la revisión documental, el ‘impacto’ que podría generarse a partir de la Cartera del PBF no se definió en común con la participación de las diferentes Agencias Receptoras, socios gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. El ‘**impacto**’ fue establecido individualmente desde el enfoque del proyecto propio y luego extrapolado a los objetivos de consolidación de la paz. El 100% de las Agencias Receptoras consideró una debilidad no contar con la definición de impactos de la Cartera; todas señalaron que **no había un marco estratégico con una definición compartida de impacto y una teoría de cambio para la Cartera**. Como resultado, el equipo de evaluación investigó el diseño de los proyectos para extraer los siguientes hallazgos.

Respecto al proceso de diseño de los proyectos:

Las Agencias, potencialmente involucradas en el proyecto, se reúnen para un taller de diseño y discuten los posibles resultados de acuerdo con su respectivo mandato. Una vez que se diseña el proyecto, las Agencias

consultan a potenciales socios, tanto del Estado como de la sociedad civil. En algunos casos, hay una convocatoria de propuestas para que las ONGs respondan y proponen un conjunto de actividades basadas en el resultado en el que están trabajando las Agencias Receptoras. El diseño de proyectos financiados por la ventana IRF sigue unas fases según el gráfico abajo, antes de llegar al PBF en Nueva York para una última revisión y evaluación de su validez.

Gráfica 8: Fases para Obtener Financiamiento del PBF



Fuente: el equipo de evaluación según entrevistas.

En los proyectos de la Cartera, todas las organizaciones de sociedad civil habían trabajado con las Agencias en proyectos anteriores, tanto del PBF (de la Cartera anterior 2011-2015) como de otros donantes. Esto ayudó a facilitar el desarrollo de las acciones y compromisos con los beneficiarios (consulte la sección de eficacia). Sin embargo, el 90% de las ONGs y el 80% de las Agencias ejecutoras dijeron que sería más efectivo y de mayor impacto si las **organizaciones fueran consultadas en la fase inicial de la elaboración del proyecto** (en la primera fase de este gráfico), de forma que los resultados pudieran adaptarse mejor a las necesidades de los beneficiarios.

Los temas abordados por los proyectos de la Cartera son relevantes para el contexto de Guatemala, e importantes para crear condiciones de desarrollo en aspectos clave como la justicia, la erradicación de la violencia, la atención integral a población retornada, entre otros, así lo reconocieron los beneficiarios, las instituciones estatales y los grupos de comunidades indígenas locales. Siete proyectos (77.7%): IRF 144, IRF 171, IRF 171, IRF 169, IRF 189, IRF 145, IRF 194, de los nueve que integraron la Cartera fueron elaborados para dar seguimiento a resultados anteriores alcanzados por los proyectos de la Cartera anterior y con el fin de consolidarlos. En cuanto a incorporar la perspectiva de la consolidación de la paz, los proyectos fueron menos fuertes.

Lo siguiente son observaciones sobre el tipo de indicadores utilizados en los documentos de los proyectos de la Cartera, describimos cuáles son sus principales características.

Cuantitativos. La mayoría de los indicadores **son cuantitativos** referidos a cantidad de productos o con porcentajes de actividades o de mujeres vs hombres que tienen acceso a la justicia por ejemplo. Estos indicadores están **al nivel de los productos** y en algún proyecto miden resultados, pero no describen impactos de consolidación de paz que ayude a medir el avance o logro de los proyectos en ese ámbito. Para ilustrar esto, en el proyecto IRF 144 los indicadores fueron los siguientes:

Resultado 2: *Fortalecidas las capacidades de auditoría social de sociedad civil en casos de alto impacto y el rol de las mujeres en la construcción de la paz.*

Producto 2.1: *Socializado y fomentado el mecanismo de observancia y denuncia de la sociedad civil en casos de alto impacto. Con indicador 1 # de denuncias por casos de corrupción a través del mecanismo ALAC – los resultados observados en el informe son ‘Se presentaron 128 denuncias en la vida del proyecto (23 por mujeres, 81 hombres, 17 por organizaciones de la sociedad civil y 7 denuncias anónimas)’.*

Observación del equipo de evaluación y triangulado durante las entrevistas: los indicadores responden a los proyectos típicos de cooperación al desarrollo impulsados por las Agencias, y el monitoreo no permite ir más allá de la colecta de datos para estos indicadores. Aunque 80% de los gestores de M&E en los proyectos entienden esta debilidad, consideran que entran dentro del marco de monitoreo aceptado por las Agencias. Por ejemplo, tomando este indicador hubo 128 denuncias de casos de corrupción, pero no sabemos entre ellas cuantas fueron investigadas y cuantas llegaron hasta un juicio. Este ejemplo se replica en los proyectos de esta Cartera. Fue subrayado muchas veces que la Secretaría del PBF en Guatemala hizo una propuesta para mejorar los indicadores y desarrollar teorías de cambio focalizadas en la consolidación por la paz, también fue mencionado que la propuesta fue rechazada.

Hay una diferencia técnica respecto a indicadores de proceso /actividad /producto e indicadores de resultados. Los que tienen actualmente los proyectos solo miden actividades o productos inmediatos, son indicadores operativos para ejecutar el proyecto y deben ser gestionados por la administración de esos proyectos. A diferencia de estos indicadores, los de resultado (que aún no son de impacto) deben describir las condiciones en las que se reflejarían los alcances o logros de dichos resultados. Por ejemplo, en el IRF 144 revisado en este párrafo, sus indicadores de resultado 2, deben medir si se fortalecieron y en qué medida las capacidades de auditoría social de SC en casos de alto impacto, lo que implicaría, al menos tener claridad de los casos que supervisa o audita la SC. En este sentido, denunciar no es auditar. Los indicadores de resultado no son de impacto de alto nivel, son de efecto inmediato.

Poco definidos. Algunos indicadores no están suficientemente definidos y pueden dejar interpretaciones muy diversas, ya que no están acompañados por marcadores del PBF de lo que podría verse como progreso, éxito o fracaso. Por ejemplo, el proyecto IRF 171 tiene los siguientes indicadores:

Resultado 2: “Especializada y descentralizada la persecución penal estratégica en el Ministerio Público a través de la investigación y el análisis de fenómenos criminales incorporando la perspectiva de género, el enfoque de derechos y la auditoría social”

Indicador 2.1: % de efectividad en el Ministerio Público

Indicador 2.2: # de fiscalías del MP que cuentan con equipos de DICRI Y DAC.

Observación del equipo de evaluación y triangulado durante las entrevistas: El resultado compromete al proyecto a desarrollar dos condiciones distintas: 1) de especialización y 2) de descentralización. Estas dos condiciones no se podrían desarrollar a partir del medio identificado: la investigación y el análisis de fenómenos criminales y tampoco se podrían medir con los indicadores propuestos. No hay indicadores diseñados para medir las condiciones que se propuso el resultado “especialización” y “descentralización”. No se logra demarcar los resultados de manera que puedan ser medidos. Los dos indicadores no están tampoco claros, pues no describen en qué consistirá la efectividad en el MP, y cómo será desagregada en aspectos susceptibles de ser medidos en porcentajes.

Estáticos: Varios proyectos buscan cambios en el comportamiento o la comprensión de los conflictos, por ejemplo, para evitar la repetición de violaciones a derechos humanos ocurridas durante el Conflicto Armado Interno. Compromisos como este exigen medir el cambio de comportamiento bajo estrictas condiciones metodológicas, con estudios especiales y repetidamente en diferentes grupos, incluyendo un ‘grupo de control’. Experiencias empíricas⁸¹ sobre la consolidación por la paz han demostrado que puede llevar hasta una generación o a veces más percibir el cambio en la sociedad. Otro ejemplo, es un resultado del proyecto 169 (denominado PAJUST II):

Resultado 4: Jóvenes en los centros educativos del Estado priorizados mejoran su comprensión de los conceptos de la memoria histórica, la justicia de transición y cultura de paz, para la no repetición.

Indicador 1: # de estudiantes que reciben formación ciudadana sobre memoria histórica, justicia de transición y cultura de paz. La base fue 0 y la meta 15,000 y al final fueron 15700 según los informes de progreso del proyecto.

Observación del equipo de evaluación y triangulado durante las entrevistas: De acuerdo con los resultados mencionados en los informes, los números han ido más allá de las metas, sin embargo, el proyecto no hace un monitoreo regular sobre si los aprendizajes se transmiten a otros miembros de la familia o miembros de sus comunidades; o bien si la comprensión se traduce en comportamientos y prácticas nuevas. Tampoco se explica si, como parte de la metodología, se tiene un grupo de control para verificar que las enseñanzas están bien desarrolladas para cumplir su propósito. No hay indicios de que los procesos de monitoreo recopilen conjuntos de datos por intervalos regulares para medir cómo los aprendizajes aún se preservan y cómo se integran en su vida diaria y más aún, si se puede avizorar si habrá réplica de las actividades finalizado el proyecto, para mantener los efectos y/o resultados

A partir del análisis de las condiciones de los indicadores para el seguimiento de los proyectos, el equipo de evaluación concluyó que los proyectos de la Cartera tienen debilidades en su formulación, en especial en lo que compete a la definición de sus objetivos, metas y resultados, así como en el diseño de su sistema de indicadores para el seguimiento y monitoreo de sus avances y logros. También se identificó como una debilidad la ausencia de definiciones conceptuales sobre los aspectos clave, entorno a los cuales giran los compromisos de los proyectos, lo que causa dispersos entendimientos y limitaciones para evaluar su concreción y a la vez, resulta una limitación para la medición de los impactos directos de las intervenciones y de la Cartera en general.

a-3 Coherencia entre los resultados de los proyectos y entre sí.

El equipo de evaluación observó durante la lectura documental que un proyecto tenía hasta cuatro resultados (IRF 189) los otros fueron de tres resultados o menos, que no estaban necesariamente bien articulados y sin seguir una lógica de intervención. El equipo trianguló esa observación a través de entrevistas con gerentes de proyectos. Es común que los proyectos involucran a varias Agencias ejecutoras, ONGs y OSCs, las que aportan para identificar los temas en la primera fase de formulación del proyecto (ver apartado anterior de diseño de los proyectos); para organizar la ejecución se dividen los productos bajo un mismo resultado o se encarga cada agencia de un resultado, sin que ello implique una articulación entre un resultado o un producto para llegar al otro. Por ejemplo, el proyecto IRF 144 y el IRF 189 Promoviendo la integralidad de la Justicia de Transición en Guatemala. Retomamos este último para una breve revisión.

Resultado 1: Víctimas del EAI y las instituciones de justicia cuentan con un mayor acceso a información contenida en los archivos del AHPN para contribuir al esclarecimiento de la verdad y a la justicia.

⁸¹ https://www.sfcg.org/wp-content/uploads/2014/04/0812_DFID-Measuring-the-Unmeasurable_FINAL-2013_16-July.pdf;

Resultado 2: Víctimas del EAI mejoran su acceso a la justicia mediante el fortalecimiento de las capacidades del Ministerio Público en la investigación de casos del EAI en articulación con la sociedad civil.

Resultado 3: Víctimas del EAI reparadas y empoderadas para el ejercicio de sus derechos a través de la búsqueda, identificación e inhumación de personas desaparecidas o fallecidas durante el EAI.

Resultado 4: Jóvenes en los centros educativos del Estado priorizados mejoran su comprensión de los conceptos de la memoria histórica, la justicia de transición y cultura de paz, para la no repetición.

Observación del equipo de evaluación y triangulado durante las entrevistas: el proyecto fue diseñado para abordar los cuatro pilares de la justicia de transición: Verdad, Justicia, Reparación y garantía de no repetición, y es muy ambicioso. Su lógica muestra que el resultado 1 puede conducir al resultado 2 y así sucesivamente, aunque también pueden ser ejecutados por separado. Pese a que se explica su conexión crítica con la paz a largo plazo, especialmente con respecto al concepto de no repetición, y que coincide temáticamente con otros proyectos de justicia transicional⁸², las ejecutoras están actuando en ‘soledad’ en sus propios proyectos y productos con poca coordinación entre sí. Se sabe que PAJUST II es la continuación de PAJUST I, de la Cartera anterior, misma que se estructuró como un Plan de Prioridad y, por lo tanto, proporcionó un marco estratégico. El proyecto en esta Cartera se diseñó con los mismos socios implementadores y contrapartes nacionales, y en productos y resultados similares, lo que podría indicar que hizo falta una revisión y adecuación de la propuesta considerando las condiciones del contexto actual, o que en la Cartera no se aplican procedimientos de revisión de este aspecto para los proyectos que son de continuidad. Cualquiera de las dos posibilidades permite interpretar que hubo debilidades de procedimientos en la revisión y selección por parte del Fondo.

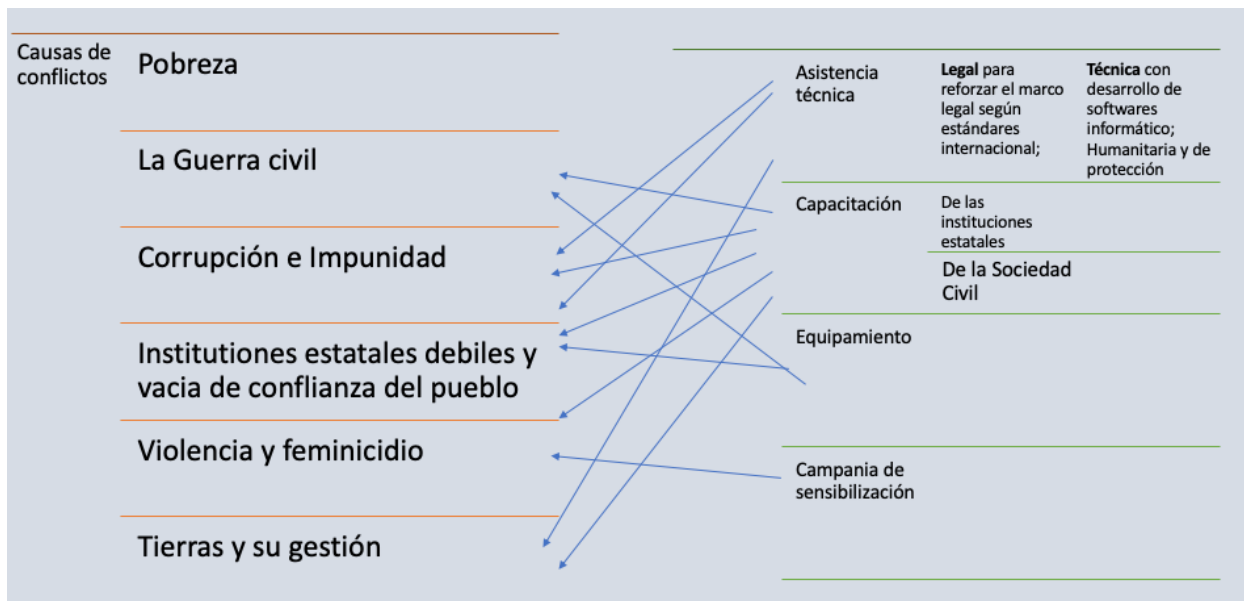
La falta de coherencia entre resultados de los proyectos y la débil coordinación entre las Agencias se destacaron a lo largo de la misión de evaluación. Luego de analizar las razones la evaluación concluyó que el problema de la coherencia de los resultados entre sí radica en la dinámica del proceso de diseño inicial combinado con la coordinación mínima entre Agencias, sea de un mismo proyecto o bien de otros proyectos de la Cartera que trabajan en temas similares. Y, la ausencia de resultados e indicadores orientados a la consolidación de la paz en los proyectos de la Cartera es una consecuencia de la falta de un marco conceptual y metodológico, así como de procedimientos definidos para asegurar dichas orientaciones por parte del Fondo.

a-4 Tipos de productos desarrollados para responder a las causas de conflictos y las temáticas identificadas

El equipo de evaluación revisó también el **tipo de productos** y los resumió en **varias categorías (como es indicado en el gráfico abajo)** y, basadas en la revisión de los documentos y las entrevistas, se intentó establecer cómo estos productos ayudaron a abordar las causas raíz de los conflictos. El análisis refiere al tratamiento que se da en los proyectos a las causas de conflictos que se mencionan en sus justificaciones. Para obtenerlos se hizo una sistematización; no son criterios arbitrarios introducidos por el equipo evaluador. Además, la evaluación examinó si los temas que trataron los diferentes proyectos, como **justicia transicional, estado de derecho, justicia penal y empoderamiento de las mujeres**, se abordaron en los productos

Gráfico 9: Causas de Conflictos y las Actividades de los Proyectos para Acudirlas

⁸² En cuanto a la coordinación en la página 37 del PRODOC, dice que este es parte de cinco proyectos que debían ser articulados en un marco estratégico único para lograr de efectos de alto nivel en la consolidación de la paz; los otros cuatro proyectos son: IRF144, IRF171, IRF17 y IRF169.



Fuente: el equipo de evaluación elaboró este gráfico con datos de fuentes documentales de la Cartera y entrevistas.

El gráfico analiza las causas de los conflictos mencionados en los proyectos, subraya que **la causa de la pobreza** no se abordó mientras que otras causas de conflictos se trataron a través de **asistencia técnica, desarrollo de capacidades, empoderamiento y campañas para crear sensibilización**. Sin embargo, el equipo de evaluación consideró lógico que la pobreza no se abordará en la Cartera de proyectos financiado por el PBF, que aplica fondos a corto plazo, cuando la pobreza es un problema estructural que requiere años y muchos más fondos para abordarla desde varios ángulos y además que no es tema de consolidación por la paz. No obstante, algunos interlocutores (OSC, beneficiarios, y algunas Agencias), durante la evaluación mencionaron que todos los proyectos relacionados con comunidades indígenas y cuestiones de tierras, así como proyectos de justicia de transición, en la implementación de la sentencia, Sepur Zarco⁸³, por sus medidas de reparación, también estarían ayudando a abordar la pobreza. La evaluación visitó estas comunidades, incluso la de Sepur Zarco (en el Norte Este del país), donde seguían esperando la implementación de la sentencia que significaría atender las condiciones precarias en las que viven, en aldeas remotas sin agua corriente, sin drenaje ni electricidad permanente. En relación con las otras causas de conflictividad, el equipo de evaluación considera necesario preguntarse si, abordar tantas causas a la vez y de profundas dimensiones, a través de 8 proyectos, 18 meses y unos \$18 millones, es una oportunidad de impacto o contrario a ello causa dispersión y resulta muy ambicioso para sus fines. Para responder a esta pregunta, el equipo intentó identificar impactos preliminares de los proyectos como es indicado en esta siguiente subsección.

b) Impactos preliminares de la Cartera

⁸³ El objetivo planteado en el proyecto destaca que "ayudará a la implementación de la sentencia...".

Un aspecto importante para el PBF, y al que da seguimiento en los informes intermedios y finales de los proyectos, es el impacto humano real que estos tienen, que en concreto solicita expliquen de qué manera los proyectos afectaron la vida de cualquier persona en el país (ver formulario para informes). La información de este apartado es el resultado de un ejercicio de análisis y reconstrucción realizado por el equipo de evaluación.

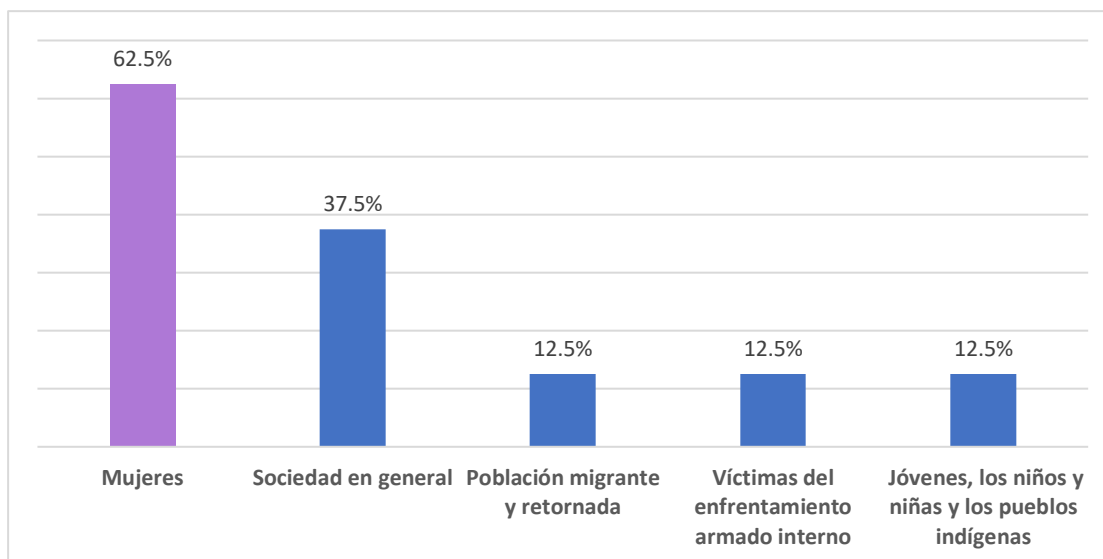
En el caso de la Cartera 2016 -2019, se identificó a las personas sobre las cuales impactarán directamente las acciones de los proyectos y se hizo un análisis de la forma en que ocurrirá ese impacto, es decir su modalidad, que puede ser directa o potencial. Es directo si el resultado prevé afectar a personas plenamente identificadas debido a que son afectadas por circunstancias específicas, por ejemplo: cuando se trata de mujeres víctimas de violencia sexual a quienes la ejecución de una sentencia les impactará en lo inmediato. El impacto es considerado potencial cuando el resultado prevé la creación de condiciones que, en un momento determinado, pueden afectar a una persona, siempre que se encuentre en una situación particular, por ejemplo: varios resultados se comprometen a fortalecer capacidades institucionales para ofrecer servicios de calidad a mujeres víctimas / sobrevivientes de violencia de género en general; las mujeres que experimentan esa situación están consideradas como población destino de esos resultados y sobre ellas recaerá su impacto. Los proyectos no contienen una precisión de sus impactos y de las personas que serán afectados por ellos, por lo que el equipo hizo una sistematización de ambos aspectos y se obtuvo la siguiente diferenciación.

Personas afectadas por el impacto	No de Resultados que le afectan	Tipo de impacto
Víctimas del EAI en general	3	Directo
Mujeres indígenas SVS	1	Directo
Mujeres Q'eqch'í del Valle del Polochic, sobrevivientes VS	1	Directo
Jóvenes	1	Directo
Mujeres	7	Potencial
Sociedad en general	5	Potencial
Niños y Niñas	1	Potencial
Pueblos indígenas	1	Potencial
Mujeres indígenas	1	Potencial
Mujeres sobrevivientes de violencia en general	1	Potencial
Población migrante y retornada	3	Directo y potencial

Fuente: elaboración propia del equipo de evaluación, con datos de los proyectos de la Cartera.

Según los datos se identificaron once (11) segmentos diferenciados de personas que serán afectadas por los impactos de la Cartera 2016 – 2019; el 45% son mujeres, principalmente indígenas, víctimas de violencia y violencia sexual durante el conflicto y en el posconflicto; serán afectadas por el 62.5% de proyectos y el 55% de resultados. La sociedad en general es el segundo objetivo relevante del impacto de la Cartera, le afectan directamente el 37.5% de los proyectos y el 25% de resultados. La población migrante y retornada es el tercer segmento relevante afectada por un proyecto (12.5%) y el 27% de resultados. Las víctimas del enfrentamiento armado interno es el segmento siguiente, objetivo de los impactos de un proyecto y del 15% de resultados de la Cartera. Y por último están los jóvenes, los niños y niñas y los pueblos indígenas considerados objetivos de impacto de un proyecto y de un resultado. Su representación está en el gráfico siguiente.

Grafico # 10: Población sobre la que recae el impacto de la cartera 2016-2019 según el % de proyectos que les afectan directamente



Origen: Grafico elaborado por el equipo de evaluación según los datos de documentos de proyectos

En el análisis por tipo de impacto se observó que las mujeres indígenas víctimas de violencia sexual en el conflicto y postconflicto son quienes se beneficiarían de impactos directos, también está planteado así para víctimas del EAI en general y para jóvenes. En los proyectos están contempladas otras personas que se verán afectadas por sus impactos, aunque de manera indirecta, en este caso se trata de segmentos diferenciados de la sociedad: las mujeres en general son las más referidas, también se han considerado las mujeres sobrevivientes de violencia (en general), la sociedad en general, los niños y niñas y los pueblos indígenas.

La presencia de grandes segmentos de población indica que los proyectos de la Cartera, aunque no es explícito, se plantearon producir impactos macrosociales desde procesos considerados clave, como dotar de capacidades a instituciones públicas para que desarrollen servicios eficientes y de calidad para la sociedad. La mayor carga de recursos de los proyectos se ha destinado al fortalecimiento de las instituciones de justicia, el MP ha sido la institución prioritaria, involucrada en el 62.5% de los proyectos de la Cartera y con participación en el 55% de resultados (11/20); el ejecutivo, por medio de algunas de sus entidades, es el siguiente en la atención de la Cartera con participación en 3 proyectos (35.7%) y 25% sobre el total de resultados, las demás entidades están en un proyecto y un resultado o a lo sumo dos.

Grafico # 11: Carga de Recursos Invertidos Según Institución en la Cartera de Proyectos 2016-2019

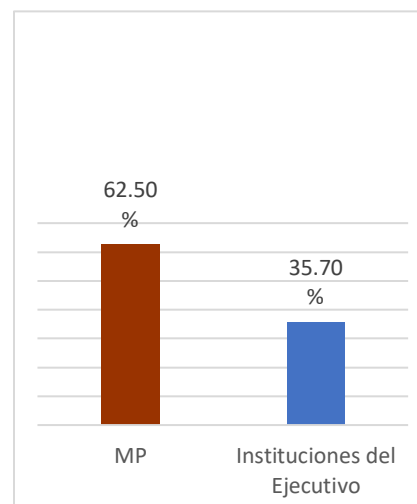


Grafico # 12: Cadena de los Resultados

La lógica del diseño de los proyectos y de sus potenciales impactos indica que se trata de proyectos para largo plazo y que requerirán inversiones mayores. Es importante señalar que la mayoría de los proyectos (75%) estaban en ejecución al momento de la evaluación, por tanto, es razonable que las condiciones para medir los impactos no estén positivamente dadas; sin embargo, puede ser una ventaja revisar su alcance antes de su conclusión para hacer adecuaciones pertinentes enfocadas a su logro.

En todos los proyectos se observó coherencia en los temas que se proponen, aunque hace falta identificar o detallar los elementos que articulan sus resultados entre sí, así como la programación de los logros.

El equipo preparó un esquema (adjunto al lado) que refleja la lógica general de la cadena de resultados de los proyectos y más adelante se agregarán otros elementos que se dedujeron para establecer la estrategia implícita de impactos.

Para identificar a qué impactos se comprometieron los proyectos, se hizo un análisis del contenido de sus resultados y se estableció desde una deducción directa el supuesto impacto humano real hacia el cual se dirigen. Dos preguntas fueron clave en este análisis: 1) ¿quiénes son las personas que se espera afectar con las intervenciones? Y ¿en qué se traducen los resultados previstos respecto a la situación de esas personas?

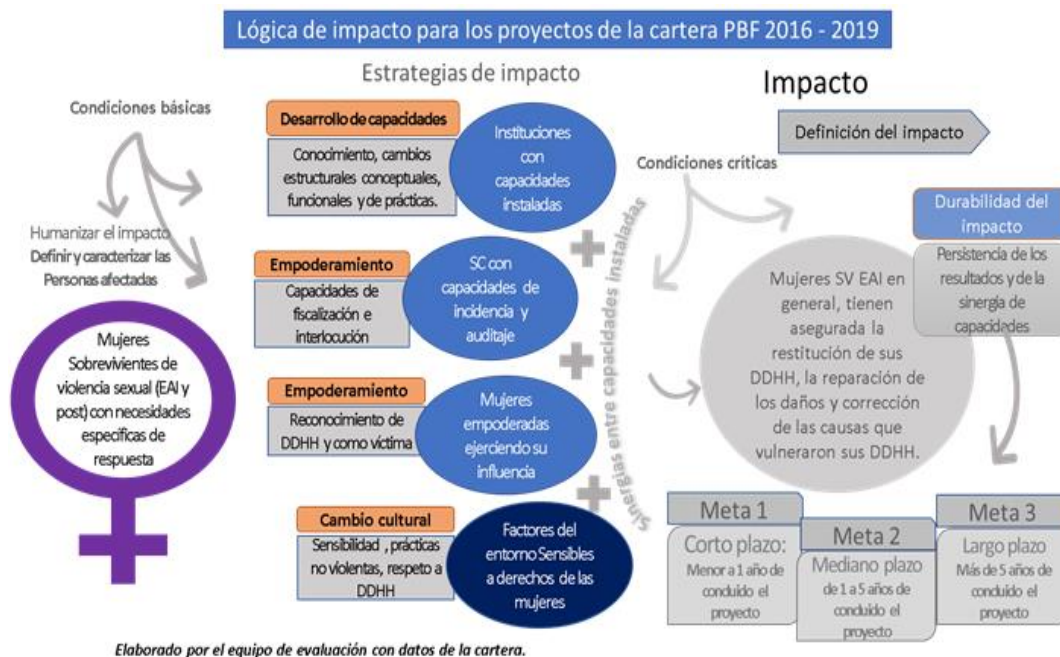


Elaborado por el equipo de evaluación con datos de la cartera.

Según el análisis realizado por el equipo de evaluación, la Cartera apuntó sus esfuerzos al ámbito de la justicia y priorizó a las mujeres víctimas de violencias: el 62.5% de proyectos (IRF144, IRF171, IRF169, IRF145, IRF194), (el detalle de este análisis puede verse en el Anexo 9). La Reconstrucción de impactos elaborada por el equipo de evaluación, a partir de los datos de los proyectos, muestra que no se desarrolló una estrategia de impacto, que contenga o refleje los criterios, procedimientos e instrumentos (incluyendo indicadores en el SM&E) para definir su impacto y asegurar éstos por medio de sus inversiones en los proyectos de la Cartera. Tal como fue explicado por el Secretariado, esto sucedió porque la Cartera no definió impactos de alto nivel, a petición expresa de PBSO, sino se limitó a un “paquete de IRFs” cada uno con sus Resultados al nivel de proyecto. La propuesta del Secretariado sobre posibles impactos de alto nivel e indicadores fue descartada por PBSO y la Cartera se queda al nivel de los proyectos.

Al PBF NY, quedan aspectos por definir para tener oportunidad de hacer que sus intervenciones en Guatemala sean más eficientes en la producción de resultados e impactos en el proceso de consolidación de la paz. El gráfico sirve para mostrar las áreas por desarrollar para complementar una estrategia (básica) de impactos adicionada a la estructura lógica de los proyectos que se tiene actualmente.

Grafico # 13: Lógica de impacto de los proyectos de la Cartera 2016-2019



c) Impactos catalíticos

Una pregunta que debe tener respuesta en el marco de la financiación del PBF es ¿qué tanto las intervenciones o proyectos, o incluso la Cartera misma, han logrado producir cambios en la conflictividad motivo por la cual se solicitó el apoyo del Fondo para el país? Esto nos llevaría necesariamente a revisar las causas raíz de los conflictos atendidos por la Cartera y analizar el efecto que se produjo en ello. Evidentemente no se trata de una evaluación de impacto, sino de identificar si existen impactos preliminares en ámbitos de la consolidación de la paz, o al menos si se están creando condiciones para la producción de impactos catalíticos de la Cartera.

En principio, tratándose de un país transicional (aún 23 años después de transcurridos la firma AcP) deben visualizarse elementos clave para evaluar las condiciones de apropiación de las responsabilidades del país en la consolidación de la paz. Este es un criterio clave del PBF para aumentar la probabilidad de que se mantenga la consolidación de la paz, el cual plantea que sus inversiones no solo serán catalíticas financieramente, sino que servirán para “(...) apoyar programas que permiten desbloquear los procesos de paz, acelerar los esfuerzos existentes o poner en marcha un cambio a largo plazo. **A lo largo de todo, la apropiación nacional [o arraigo nacional] será un criterio clave para aumentar la probabilidad de que se mantenga la consolidación de la paz**”⁸⁴. Esta apropiación es una expresión del arraigo nacional (‘national ownership’ en inglés)- frente a intervenciones en temas críticos, abordados por medio de los proyectos y formulados en respuesta a las necesidades de la sociedad para atender y minimizar la

⁸⁴ Strategic plan 2017-2019. “Specific commitments for this cycle include ...”, P. 11

conflictividad. Este primer aspecto, es clave en la evaluación de los impactos y, en el caso de esta evaluación, en la valoración de las condiciones existentes para alcanzarlos.

Dadas las condiciones de ejecución de la Cartera del PBF, con dificultades para lograr la apropiación de actores institucionales clave de la paz, evaluar el estado de situación del arraigo nacional puede ser una acción estratégica, necesaria para definir nuevas o mejores condiciones de involucramiento y compromiso de actores clave nacionales, como el organismo ejecutivo. Cuyo compromiso resulta crucial ante los planteamientos actuales de los proyectos y sus expectativas de logros o resultados. Un ejemplo, a muy grandes rasgos, para ilustrar esa necesidad es el siguiente:

En los casos de Víctimas de Violencia Sexual durante el EAI:

1. Los proyectos fortalecen al MP para tener una investigación efectiva y con perspectiva de DDHH y de género.
2. La investigación aporta evidencia científica y de calidad al proceso judicial para apoyar a los jueces a mejor decidir.
3. Adicionalmente los proyectos apoyan a ONGs especializadas para aportar al MP o al proceso judicial, de suficiente prueba científica para el esclarecimiento de las violaciones de DDHH durante el EAI.
4. También apoyan a las víctimas para enfrentar el proceso y aportar su testimonio para eliminar las dudas acerca de las responsabilidades de los victimarios.
5. Los proyectos también apoyan al OJ para incorporar perspectivas de DDHH y de género en el proceso judicial y en las sentencias (P.e.: Caso Sepur Zarco) y para estandarizar las decisiones en beneficio de otras víctimas.
6. Se logra la sentencia con los elementos promovidos desde los distintos actores y esta ordena a las instituciones del gobierno nacional cumplir con determinados compromisos a fin de lograr una reparación integral y transformadora.
7. La reparación no se ha logrado.

En el caso revisado, y luego de transcurridos tres años de la sentencia de Sepur Zarco (dictada el 2 de marzo de 2016), aún no se han cumplido las medidas, causando una ruptura del proceso. Tres razones pueden explicar este incumplimiento de instituciones sobre las que recae la acción de la sentencia: i) **no están en capacidad política para hacer frente a su responsabilidad, entendida esta como el compromiso de cerrar las brechas dejadas por el EAI**; además, ii) **no están capacitadas y comprometidas con la implementación de las medidas y, para finalizar**, iii) **no tienen recursos disponibles para ello**; lo que puede ser entendido como consecuencia de debilidades en el arraigo nacional de la consolidación de la paz. Este no fue un caso aislado en la Cartera pues al menos otros dos proyectos se vieron afectados, uno de ellos es el proyecto IRF 169, y otro el proyecto IRF 221, cuyas experiencias ya fueron referidas en otros apartados de este informe, y dónde decisiones y respuesta del gobierno afectaron sus posibilidades de impacto.

Por aparte está la experiencia que causó el desacuerdo del gobierno de Morales con la CICIG y que, de generalizarse a las Agencias de las Naciones Unidas, podría haber puesto en riesgo el avance de la Cartera. Este hecho mostró el grado de sensibilidad política en la que actúan los proyectos. Para que las inversiones del Fondo asuman su potencial catalítico y logren desatar impactos orientados a la consolidación de la paz, el análisis y la intervención para mejorar el arraigo nacional podría representar un aporte sustantivo.

Efectos catalíticos financieros.

El PBF da seguimiento a los efectos catalíticos financieros logrados por los proyectos durante su ejecución, sea porque se ha logrado algún compromiso de financiación distinto al PBF o si se ha tratado de atraer contribuciones financieras al proyecto y más allá de este.

Algunos ejemplos de efectos catalíticos financieros destacados durante la evaluación son analizados en este apartado, para conocer la relevancia que podrían tener de cara a potenciales impactos de la Cartera 2016-2019 del PBF.:

El equipo de evaluación obtuvo información directa (en entrevistas) y documental (en los informes de proyectos) de una serie de supuestos efectos catalíticos financieros y no financieros alcanzados en los proyectos; buena parte (62%) de efectos catalíticos financieros fueron inversiones adicionales para complementar las acciones de los proyectos en curso, aportes hechos principalmente por las propias Agencias (por ejemplo, ACNUR, PNUD).

Por otro lado, y explicado en otros apartados del informe, los temas que trabaja la Cartera suponen ciertos riesgos que no incitan la participación de la cooperación internacional, sea porque generan conflictos de interés con políticas económicas de sus países (p.e.: la resolución de conflictos, especialmente relacionados con recursos naturales) o bien porque identifican otros riesgos para una efectiva cooperación con el Estado (burocracia, inestabilidad, entre otros). Sin embargo, algunos proyectos expresaron en sus informes haber logrado contribuciones importantes que alcanzan hasta el 25% del monto de su propio presupuesto (IRF221). En la parte siguiente se analiza a más la situación de los proyectos respecto a sus efectos catalíticos financieros.

Efectos catalíticos financieros de la Cartera 2016 – 2019

El PBF en los informes de seguimiento requiere información sobre las características de los efectos catalíticos logrados y los divide en dos tipos: 1) porque se ha logrado algún compromiso de financiación distinto al PBF; 2) o, por si se ha tratado de atraer contribuciones financieras al proyecto y más allá de este⁸⁵.

En ambos casos se entiende que se trata de financiamientos ajenos al PBF, en el primer caso se trataría de aportes financieros para ampliar o potenciar las actividades del proyecto mismo, comprendería la adopción institucional del proceso impulsado por el proyecto asumiendo sus costos y otros financiamientos para realizar las actividades del proyecto durante su ejecución⁸⁶; en tanto que en el segundo se trata también de fondos distintos al del PBF para financiar los procesos una vez concluido el proyecto. Una categoría adicional, No Implementado-NI- fue incorporada para clasificar los proyectos que, habiendo hecho gestiones para lograr financiamientos, a la fecha de la evaluación (o del informe) no se habían concretado, es decir, no se había logrado el desembolso.

El equipo revisó los documentos de informe finales y últimos para conocer la situación alcanzada a la fecha de la evaluación de los efectos catalíticos financieros, identificados por las Agencias Receptoras y su tipo,

⁸⁵ En el formulario para la presentación de informes, apartado 1.3 Cuestiones intersectoriales Efectos catalíticos (financieros), traducido del inglés, textualmente se lee: ¿Condujo el proyecto a algún compromiso de financiación específico no relacionado con el PBF? En caso afirmativo, ¿de quién y cuánto? En caso negativo, ¿se ha hecho algún intento concreto de atraer contribuciones financieras adicionales para el proyecto y más allá? (Límite de 1500 caracteres).

⁸⁶ En las entrevistas con Agencias como OACNUD y PNUD mencionaron que pudieron ampliar las actividades del proyecto a partir del aporte de las instancias involucradas u otras externas que apoyaron al proyecto.

según lo define el PBF. Cabe apuntar que, para fines del análisis se toman en cuenta los datos recogidos de los informes, pero no son datos que se hayan verificado, no se tuvo al alcance este tipo de fuentes. El detalle de este análisis puede verse en el Anexo 10.

Del análisis de las condiciones de recaudación de los efectos catalíticos financieros el equipo observó que:

- 1) El reportaje (o entrega de informes) relacionado con los avances en la recaudación de aportes financieros adicionales al del PBF en la Cartera 2016 -2019 varía entre proyectos, algunos exponen el monto de las inversiones adicionales a las del Fondo en tanto que otros no. Por tanto, no hay información consistente para analizar los avances en el tema.
- 2) La mayor parte de efectos catalíticos financieros reportados son del tipo 1, porque el 62% de proyectos logró obtener algún compromiso de financiación distinto al PBF durante su ejecución y para complementar su ejecución.
- 3) El 25% de Proyectos son del tipo 2, porque lograron atraer contribuciones financieras que van más allá de este. Lo que asegura continuar trabajando en los temas y procesos que el proyecto emprendió.
- 4) Otra parte de los proyectos (25%) informó tener gestiones realizadas para la financiación de acciones impulsadas por el proyecto, pero a la fecha de la evaluación no se concretan, en esta situación está el proyecto IRF 171, que espera contar con apoyo para el desarrollo de un protocolo de atención a personas con discapacidad víctimas de delito. Otros proyectos (IRF 177, IRF189, IRF 194) también tienen gestiones en curso para apoyar iniciativas emprendidas en ellos.
- 5) El 50% de los proyectos aportan información cuantificable de los aportes financieros recaudados, adicionales al PBF y son: el IRF 221, IRF 189, IRF 177e IRF 169, quienes lograron contribuciones financieras que van del 6% al 25% del financiamiento otorgado por el Fondo. En la tabla siguiente están los detalles de estos datos.

Efectos catalíticos financieros en proyectos de la Cartera 2016 -2019 del PFB.			
Proyecto	Financiamiento PBF (en USD)	Contribuciones adicionales al PBF (en USD)	% Sobre el financiamiento del PBF
IRF 221	2,995,714.26	768,140.83	25.6
IRF 189	1,893,000	113,535.78	6.0
IRF 177	952,381	125,500.00	13.2
IRF 169	904,814	111,800.00	12.4

Fuente: elaboración propia con datos de los informes finales o últimos de los proyectos y PRODOC

El equipo de evaluación concluye que el seguimiento a los requisitos de financiación relacionados con la producción de efectos catalíticos financieros aún no es riguroso en la Cartera. Se tiene contemplado un apartado para reportar los avances en el formulario de informe; sin embargo, el llenado responde a criterios independientes de cada proyecto. Según esta fuente, la Cartera alcanza un promedio estimado del 14.3% de contribuciones financieras adicionales a las inversiones del PBF. De la información obtenida en las entrevistas con Agencias Receptoras expresaron que este no es un criterio obligatorio.

Contrastado los datos anteriores con un análisis de efectos catalíticos financieros realizados en febrero de 2020 por el Secretariado⁸⁷, el cual plantea que hubo una recaudación de aproximadamente 29,261,413.26 dólares, contabilizando una inversión del PBF de \$15,693,663 dólares. Esto representaría una proporción promedio de 2 dólares por cada dólar aportado por el PBF. Según estos datos, dos de los proyectos presentan una financiación catalítica alta, cercana a la meta, 6.6/1 (IRF 221) y 5.4/10 (IRF 189) de la inversión del Fondo. Respecto a estos datos queda por establecer mayor claridad respecto a los criterios para la identificación de aportes financieros catalíticos, una sistematización de las fuentes y la verificación de la aplicación efectiva de los aportes.

Es preciso aclarar que esta meta de 10/1 no fue planteada como requisito para la formulación de los proyectos de la Cartera y aunque el formulario de informe incluye un apartado para dar cuenta sobre efectos catalíticos financieros, la meta no fue incorporada a este.

Efectos catalíticos no financieros de la Cartera 2016- 2019

Los ocho proyectos de la Cartera lograron efectos catalíticos no financieros, como la adopción o el compromiso de adopción de los productos realizados en los proyectos, que van desde capacitaciones, planes, manuales, guías y otros de capacitación, instrumentos de política o normativa interna, hasta la inclusión en presupuesto propio de personal especializado por los proyectos, iniciativas de ley y otros que mantendrán niveles de calidad en servicios que prestan las instituciones.

Características de los efectos catalíticos no financieros de la Cartera de proyectos 2016- 2019 del PBF (según sus propios reportes y las entrevistas realizadas).	
Proyectos	Efectos Catalíticos NO financieros
1. 00102015 PBF/AIR-144 Empoderamiento institucional y ciudadano para la lucha contra la impunidad: una oportunidad para la Paz y el Estado de Derecho en Guatemala	Distintos aportes del proyecto para el desarrollo de capacidades institucionales (descentralización, mejoras en modelos de investigación, análisis y de protección de sujetos procesales, (como fue previsto en los resultados del proyecto ⁸⁸)
2. 00105724 PBF/IRF-171 PBF IRF MP Consolidación y descentralización de la persecución penal estratégica en el Ministerio Público	Construcción de un Protocolo para la Atención de casos de Acoso Sexual en el Ámbito Laboral del Ministerio Público.
3. 00106318 PBF/IRF-177 Ampliando el acceso de las mujeres, la niñez y pueblos indígenas a la justicia de la jurisdicción de alto impacto	Se creó un mecanismo de seguimiento a la Política de Género del Organismo Judicial. Se menciona la generación de alta demanda por parte de autoridades del sistema de justicia ordinario y autoridades indígenas para el desarrollo de “encuentros” para la identificación de las convergencias entre ambos sistemas, teniendo como objetivo alcanzar una justicia accesible e igualitaria para las mujeres, al igual que, la puesta de acuerdos para la coordinación, colaboración y aprendizaje mutuo.

⁸⁷ El documento fue proporcionado al equipo de evaluación durante la revisión del informe final. Fue elaborado en el mes de febrero de 2020 por el Secretariado a petición del PBF NY.

⁸⁸ En el cotejo realizado por la evaluación, se observó que los efectos catalíticos mencionados en el informe final de este proyecto corresponden a los logros de los resultados previstos.

Características de los efectos catalíticos no financieros de la Cartera de proyectos 2016- 2019 del PBF (según sus propios reportes y las entrevistas realizadas).	
Proyectos	Efectos Catalíticos NO financieros
4. 00107551 PBF/IRF-189 Promoviendo la integralidad de la justicia de transición BF IRF PAJUST II	La exitosa implementación del Plan Piloto de Formación Ciudadana realizado con el apoyo de este Proyecto formalizó el compromiso del Ministerio de Educación con la expansión de la Estrategia de Formación Ciudadana a nivel Nacional. Esto ha tenido un efecto catalizador en la consolidación de la alianza entre la Mesa Técnica de Educación para la Paz y el MINEDUC, que se ha traducido en el desarrollo de diversas iniciativas adicionales conjuntas que buscan fortalecer la institucionalización de la Estrategia de Formación Ciudadana a nivel nacional.
5. 00105571 PBF/IRF – 169 PBF-IRF Transformando relaciones para la construcción de la paz.	Comisión de Actualización y Modernización Electoral (CAME) existe un interés de integrar la estrategia de acuerdos locales en la próxima Ley Electoral y de Partidos Políticos. Experiencias positivas donde la instancia correspondiente en cuestión de diálogo nacional por parte del ejecutivo se involucró y se logró avanzar en la transformación de conflictos locales.
6. 00108346 PBF/IRF-221 Proyecto trinacional para la resiliencia y la cohesión social en el Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras, El Salvador)	El Salvador: Existe un alto interés de la Oficina Regional de OIM de sistematizar e implementar la metodología empleada para personas migrantes retornadas sin arraigo y para la guía de servicios y programas para personas retornadas. De igual forma en OIM Panamá, han mostrado interés de utilizar la metodología de orientación cultural para atender a personas migrantes de Cuba, Venezuela y otros países que llegan a Panamá. Honduras: La experiencia en la participación en el proyecto trinacional ha generado el interés para ser considerado como país elegible para recibir fondos adicionales del PBF.
7. 00103073 PBF/IRF- 145 1325 Empoderamiento a mujeres sobrevivientes de violencia sexual y de género relacionados con el conflicto y postconflicto en Guatemala	Un indicador positivo es el involucramiento y compromiso directo que asumen entidades como el MP para su propio fortalecimiento o el OJ con la adopción de políticas que cambiarán prácticas internas relacionadas con temas de violencia de género. El proceso de incidencia con el TSE (órgano independiente) que adopta la estrategia de resolución de conflictos con perspectiva de DDHH para futuro procesos electorales. La relación con el Estado crea condiciones para incidir en aspectos críticos relacionados con la consolidación de la Paz. También se mencionan las capacidades de organizaciones de mujeres y mujeres indígenas para participar activamente en espacios de toma de decisiones y de incidencia.
8. 00108092 PBF/IRF -194 Haciendo una realidad el efecto transformador de la sentencia de reparación de Sepur Zarco para romper el continuo de la violencia sexual y otras formas de violencia contra las mujeres en situaciones de conflicto y postconflicto.	1.La Oficina de la Relatora Especial sobre Violencia Sexual en el Conflicto llevó a cabo una audiencia de sobrevivientes para generar conciencia y motivar acciones globales conjuntas en el marco de su 10 aniversario, invirtiendo en la participación de Guatemala a través de Demecia Yat, Abuela que copreside la Junta de Proyecto, incluyendo acciones de movilización de la comunidad internacional, con la participación de la Representante Adjunta del Fondo. 2. OIM llevó a cabo un evento paralelo en donde se revisó, como una buena práctica, el caso Sepur Zarco de Guatemala, para el aprendizaje conjunto A nivel internacional, se han generado intercambios en Nueva York, en el marco de la REG/AIAMP y en instancias académicas. La American University ha iniciado la documentación del Caso como buena práctica mundial, para la enseñanza a estudiantes de derecho. Igualmente, la Universidad de Buenos Aires en Argentina revisa el caso en sus cátedras de prevención y resolución de conflictos. ONUMujeres, planteó que este criterio “ (..) se ha integrado e implementado con un enfoque catalítico estratégico para el

Características de los efectos catalíticos no financieros de la Cartera de proyectos 2016- 2019 del PBF (según sus propios reportes y las entrevistas realizadas).	
Proyectos	Efectos Catalíticos NO financieros
	empoderamiento de las mujeres escalonado, en niveles que van desde lo individual, comunitario a institucional, (...) en el proyecto de la Cartera regular IRF 177 y en los dos proyectos que responden a la Iniciativa para la Promoción de Género IRF 145 e IRF 194 ⁸⁹ .
9. 00108092 PBF/IRF -178 el secretario de PBF	No aplica

De esta revisión el equipo de evaluación concluyó que existen diversos efectos catalíticos no financieros (identificados por los proyectos) que podrían contribuir a una generación de impactos importantes en la calidad de servicios que ofrecen las instituciones involucradas y fortalecidas por los proyectos de la Cartera. Por el momento es difícil valorar qué tanto se corresponden o no con efectos/impactos catalíticos en la consolidación de la paz, ya que, como ha sido dicho en otros apartados de este informe, este marco referencial no está construido o identificado en la Cartera y el PBF.

Conclusiones

Los proyectos de la Cartera han llevado a cabo sus acciones teniendo como marco de referencia sus propios análisis de contexto y conflictividad; en función de ello, han llegado a identificar los efectos catalíticos que corresponden a su concepción y en función de estos realizan el reportaje de sus avances. Esto es así, debido a que al momento de diseñar la Cartera para la segunda fase, PBSO optó por no englobar los proyectos en un marco estratégico de alto nivel que hubiera orientado una teoría de cambio “macro” y la definición de objetivos e impactos conjuntos en materia de la consolidación de la paz. El 100% de las Agencias Receptoras consideró esta ausencia como una debilidad.

Por sus temas, la Cartera es relevante para el contexto de Guatemala y para crear condiciones de desarrollo en aspectos clave como la justicia, la erradicación de la violencia, la atención integral a población retornada, entre otros como indicativo en el UNDAF y el Plan Nacional de Desarrollo K’atun Nuestra Guatemala 2032, los cuales son temas que contribuyen a la consolidación por la paz.

En las dinámicas de formulación han involucrado a ONGs socias, sin embargo, existe en el 90% de ONGs y 80% de Agencias, la percepción de no haber sido suficiente porque no participaron en la fase de identificación de la idea del proyecto.

El equipo concluyó que la Cartera, al no tener un marco referencial para la formulación de los proyectos, estos tienden a mostrar debilidades, en especial porque no definen objetivos (limita la visión de logros de mayor alcance), pero también en lo que compete a la definición de sus resultados, productos y actividades, así como en el diseño de su sistema de indicadores para el seguimiento y monitoreo de sus avances y logros (Son cuantitativos y miden principalmente los productos no resultados. No están suficientemente definidos y claros; son estáticos, al no considerar el proceso que implica lograr un cambio). También se identificó como una debilidad de la Cartera la ausencia de definiciones conceptuales sobre los aspectos clave, entorno a los cuales giran los compromisos de los proyectos, lo que causa dispersos entendimientos y limitaciones para evaluar su concreción y a la vez, resulta una limitación para la medición de los impactos directos de

⁸⁹ Se incorporó esta descripción acerca de cómo se aplica el enfoque de género en los proyectos ejecutados por ONUMUJERES, que fue aportada por la Agencia Receptora durante la revisión del informe final de la evaluación.

las intervenciones y de la Cartera en general, entre ellos: empoderamiento de víctimas y mujeres, liderazgo, participación, incidencia, fortalecimiento, riesgos y gestión de riesgos, además de lo que corresponde a conflictos, causas de los conflictos, efecto catalítico (financiero o no) y en especial lo que sería un resultado hacia la consolidación de la paz, en el marco de un proyecto PBF.

Es importante el papel que juegan las Agencias en la identificación y formulación de los proyectos, se han creado dinámicas de discusión y planificación compartidas, aunque la distribución de responsabilidades sobre resultados o productos está limitando las posibilidades de mayor integración y coordinación durante la ejecución para asegurar los resultados e impactos de los proyectos. Los impactos no están identificados en los proyectos y por tanto, no se ha dispuesto de una estructura y procedimientos de seguimiento y monitoreo, orientado a medir el desempeño del proyecto para asegurar su ocurrencia. Esto se debe a que los formularios del PBF no contienen estas especificaciones.

Los proyectos están desempeñándose en la creación de condiciones técnicas y tecnológicas para habilitar a las entidades estatales, de quienes depende (en parte) se concreten las condiciones de impacto sobre las personas destinatarias. El supuesto básico actual es, que en la medida que las capacidades institucionales mejoren y se incorporen a la vida institucional, las probabilidades de lograr el impacto serían mayores. Sin embargo, la falta de articulación y sinergia entre Agencias a cargo de resultados y procesos desarrollados en un mismo proyecto o en varios proyectos que se ejecutan con la misma institución, puede ser un gran riesgo interno que limite esa realización, además de otros factores presentes en el contexto y a los cuales debe prestarse gran atención, como las dinámicas de alta rotación en las instituciones, de funcionarios y de personal⁹⁰.

Los aportes previstos de los proyectos son de gran relevancia para el país, sin embargo, la viabilidad de los resultados es una debilidad. El análisis de la viabilidad es un faltante, esto produjo una Cartera muy ambiciosa debido a los compromisos asumidos en los resultados de los proyectos, los cuales exceden sus capacidades para lograrlos, bien sea por los recursos, tiempos, dinámicas políticas y sociales, etcétera, o por las dimensiones de los resultados que se esperan producir.

Se observa una tendencia a generalizar los efectos o impactos de las acciones de los proyectos, planificados con impactos macro y en la práctica ejecutados en contextos poblacionales muy focalizados o pequeños. La revisión realizada por el equipo identificó que los impactos derivados de los resultados previstos sobredimensionan su capacidad, aunque hizo falta conocer (no está en los documentos consultados) cuáles son los puentes que han previsto para lograr cumplir con estos cometidos.

Los impactos preliminares están reflejados actualmente en procesos de fortalecimiento institucional y de desarrollo de capacidades para una mejor respuesta a la violencia contra las mujeres, el combate a la impunidad y corrupción, la atención y transformación de conflictos (aunque reveses del contexto político afectaron la efectividad de sus resultados), y también el fortalecimiento de organizaciones de sociedad civil que acompañan a las personas y comunidades y desarrollan interlocuciones con el Estado en defensa de los derechos de mujeres, principalmente indígenas, sobrevivientes del EAI, población migrante y jóvenes. Dos

⁹⁰ Un dato importante es que las instituciones del Estado los funcionarios son sustituidos con bastante frecuencia y por otro lado, han cambiado las modalidades de contratación de personal, ahora los puestos que se ponen a disposición son contratos temporales de 6 meses para profesionales, que no les permite tener un salario con prestaciones de ley, sino más bien que les contratan por honorarios. Esta situación produce inestabilidad pues supedita la contratación y la permanencia del personal a decisiones políticas; esto tiene impactos en la continuidad de planes y/o proyectos estratégicos financiados por cooperación internacional y, en este caso, por el PBF.

preguntas para responder ante nueva Cartera de proyectos son: ¿cuánto tiempo y recursos más necesitan los proyectos para cumplir sus resultados? Y ¿cuánto más para lograr impactos de consolidación de la paz?

Los proyectos de la Cartera están produciendo efectos catalíticos financieros y no financieros, identificados siempre al tenor de los compromisos asumidos en sus resultados, que generalmente no tienen como referencia metas del Fondo porque no fueron creadas, por lo que no es posible establecer un nivel de avance. La falta de este punto de partida hace que cualquier avance, por muy relevante que sea para el contexto nacional, no pueda ser valorado en las dimensiones de eficacia, eficiencia de la Cartera e incluso del PBF mismo.

La Perspectiva de Género en la Cartera de Proyectos PBF 2016 – 2019

Se revisó la Cartera de proyectos para analizar la incorporación de la perspectiva de género tanto en su dimensión práctica, que se centra en la aplicación de contenidos operativos del criterio de género PBF, como en su dimensión simbólica que implica el análisis del material cualitativo implícito en los compromisos asumidos por cada proyecto y que permitió interpretar los logros de la Cartera y su incidencia en las condiciones de empoderamiento de las mujeres. El análisis se hizo a partir de dos fuentes, una de ellas fueron los documentos de proyecto, extensiones de plazo (cuando lo había) e informes, especialmente los informes anuales y finales (cuando había concluido el proyecto). El uso de los informes finales, que corresponden al periodo inmediato anterior a la fecha de la evaluación (noviembre de 2019), es porque contienen la información más reciente de las ejecuciones. La otra fuente fueron las entrevistas y visitas realizadas al terreno durante la evaluación en campo.

El criterio de género en el financiamiento del PBF

Este criterio tuvo como marco de referencia para su evaluación el Plan Estratégico 2017-2019 del PBF, en el que asumió compromisos directos con la promoción del empoderamiento de jóvenes y mujeres y una mayor inclusión en los proyectos, lo que se constituyó en una de sus tres ventanas prioritarias de inversión, teniendo como objetivo invertir en ello el 30% de su presupuesto, con lo que ayudaría a lograr el compromiso de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de “no dejar a nadie atrás”, y para reconocer el énfasis puesto en el papel positivo de los jóvenes y las mujeres en las resoluciones clave de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz. Es así como, la promoción de género y juventud, combinadas con la incorporación del género en toda la Cartera, se constituye en un criterio de financiación y en un elemento central para la evaluación de su relevancia y eficacia. Es oportuno aclarar que dicho Plan Estratégico entró en vigor después de haber sido aprobados los proyectos de la Cartera y que no se realizó un proceso de ajuste para adaptar esos proyectos a los nuevos parámetros aportados por el Plan. No obstante, el formulario si contuvo la escala para establecer el marcador de género, el cual será el elemento central del análisis de la evaluación.

Para hacer operativo este criterio, en el formulario de presentación para la selección de los proyectos, se incluyó una escala numérica (del 0 al 3), que asigna una puntuación al grado de sensibilidad o de inclusión de la perspectiva de género en los proyectos. El PBF decidió que no financiará proyectos si el marcador es 0 y desalentará los proyectos con marcador de género 1; sin embargo no ofrece una explicación de los criterios para su desarrollo en los proyectos atendiendo los significados particulares de estos marcadores. En los siguientes apartados se describe en qué consiste dicha escala y cómo se ubican los proyectos respecto a ella, también se analizarán las inversiones presupuestarias realizadas en el empoderamiento de las mujeres y se identificarán las debilidades de la Cartera en la aplicación de su criterio de género. Por último, se hará un análisis de los logros de los proyectos partiendo de los compromisos cualitativos asumidos en su selección para concluir sobre la eficacia en este tópico.

Distribución de los proyectos según el marcador de género

Tomando en consideración las condiciones señaladas anteriormente respecto al criterio de género del PBF, se organizaron los proyectos según los marcadores asignados en los documentos de formulación (PRODOC), y se observó que la Cartera presenta un rendimiento moderado en la sensibilidad al género: el 33% de los proyectos se ubicó en el marcador 3; el 56% se ubicó en el marcador 2 y el 11% en el marcador 1. La distribución se muestra a detalle en el cuadro siguiente.

Distribución en la escala de género, de los proyectos de la Cartera 2016-2019 del PBF			
Marcador de la escala de género	No. de proyectos	%	Proyectos en esa puntuación
Marcador 3: para proyectos que tienen la igualdad de género como objetivo principal.	3	33.3	IRF 145 – 1325, IRF 194 Sepur Zarco
Marcador 2: para proyectos que tienen la igualdad de género como un objetivo significativo	5	55.6	IRF 144 CICIG; IRF 171 MP(II); IRF 177 (MJ) justicia alto impacto; IRF 169 Diálogos; IRF 221 Trinacional; IRF178 Secretariado
Marcador 1: para proyectos que contribuyen de alguna manera a la igualdad de género, pero no significativamente (menos del 15% del presupuesto)	1	11.1	IRF 189 PAJUST
Marcador 0: para proyectos que no se espera que contribuyan notablemente a la igualdad de género.	0	0	-
Total de proyectos	9	100 %	

Inversiones de los proyectos de la Cartera 2016.2019

Complementario al análisis anterior se revisaron las inversiones de los proyectos destinados al empoderamiento de las mujeres. Es importante apuntar que, aunque este análisis fue limitado por falta de información, no en todos los PRODOC se registra ese dato; solamente 3 de los proyectos exponen el porcentaje del presupuesto que será invertido directamente en la promoción de género y son los siguientes:

Porcentajes de inversión presupuestaria en género de la Cartera 2016 – 2019 del PBF.			
Proyecto	Marcador de género	% de inversión en género	Inversión en USD\$
IRF 169 Transformando relaciones... Presupuesto total USD 904,814	2	21.9	198,400.00
IRF 221 Trinacional. Presupuesto total USD 2,995,714.26 ⁹¹	2	18%	539,228.57 ⁹²
IRF 189 PAJUST II. Presupuesto total USD 1,893,000	1	21.9	198,400

Al parecer, no existe una relación definida entre el marcador de género y el porcentaje de inversión, reflejando algunas inconsistencias en la aplicación del criterio por parte del PBF. Como se ve en la tabla arriba, los proyectos IRF 169 y el IRF 189 se propusieron una inversión igual del 21.9%, que representa USD 198,400.00 para cada uno, aun cuando difieren en su marcador, 2 y 1 correspondientemente. Por aparte, los dos proyectos expresan compromisos relevantes para el empoderamiento de las mujeres: por lo que, **no se explica el razonamiento de la diferencia en la marca de género asignada.** Frente a esto se deduce que la asignación del marcador podría estar siendo arbitraria al quedar a la discreción de los responsables de la formulación, esto podría suceder ya que en el formulario solamente se aporta la definición de los rangos de la escala, pero no se ofrece una explicación amplia y sustantiva del significado de ese marcador traducido en cambios cualitativos en la situación de las mujeres, no se establecen parámetros de lo que se considerará logros en empoderamiento de las mujeres.

Por otro lado, las variaciones de información en los PRODOC también revelan complicaciones en la gestión de los criterios y en el manejo de las herramientas del Fondo. En consecuencia, impide a la evaluación establecer el nivel de aplicación del criterio del género del PBF, a la vez plantea debilidades para que el PBF esté en capacidad de conocer el alcance de su objetivo de lograr una inversión del 30% en la promoción del empoderamiento de las mujeres. Esto es debido a que, si bien el criterio se ha incorporado formalmente al formulario, éste aún no se ha incorporado conceptualmente al total del proceso y por lo tanto, no alcanza la rigurosidad en su aplicación. Esto también explica la inconsistencia entre marcador y porcentaje del presupuesto previsto para invertir en el empoderamiento de las mujeres. El proyecto 169, con marcador de género 2, 21.9% de su presupuesto sería invertido en actividades directamente vinculadas a las mujeres; se hizo una división de resultados y del presupuesto entre Agencias (PNUD, ONUMUJERES, OACNUDH) y cada una trabajó de manera independiente. El 21.9% que sería aplicado a mujeres correspondía al presupuesto que ejecutaría ONUMUJERES, con lo que el 88.1% del presupuesto restante y las actividades implicadas pudieron no contener ese enfoque o bien, que no se aborde el empoderamiento de las mujeres; esto, considerando que algunas Agencias Receptoras consideran distinto aplicar el enfoque de género respecto al empoderamiento de las mujeres.

Es importante señalar que la falta de descripciones, definiciones y de aplicación de los criterios; así como su control y seguimiento es responsabilidad del PBF, no así de los proyectos de la Cartera. Además del porcentaje del presupuesto otros criterios piden que haya un análisis del contexto, que tenga en cuenta las

⁹¹ Los datos sobre el marcador de género se obtuvieron de la solicitud de extensión de tiempo de ejecución; el PRODOC no contiene esa información.

⁹² La cantidad invertida en dólares fue estimada desde el porcentaje aportado.

cuestiones de género, indicadores específicos de género (además de los desglosados por sexo) y que los resultados reflejen el enfoque de género. Al respecto se hizo un análisis en el siguiente apartado.

Aspectos cualitativos en los compromisos de los proyectos de la Cartera 2016-2019

Sumado a la revisión de los contenidos operativos del criterio de género, el equipo de evaluación revisó los contenidos cualitativos en los que se desarrolló este criterio en cada uno de los proyectos de la Cartera. Esta revisión permitió identificar las condiciones prácticas y los impactos en las condiciones humanas de las intervenciones realizadas por los proyectos.

La información que sirvió de base para este análisis fue obtenida de los PRODOC, informes y de las entrevistas y visitas de campo. En los documentos de formulación de los proyectos, hemos encontrado en algunas ocasiones, que la asignación de la marca de género va acompañada de una explicación del compromiso que se propone el proyecto respecto a esta perspectiva (no en todos los proyectos se hace). Cuando no fue así, se revisaron los contenidos de las justificaciones y teorías de cambio para identificar los compromisos específicos de género planteados por los proyectos. Identificamos el alcance de esos compromisos cotejando la información presentada en los informes con la información obtenida en el trabajo de campo (visitas y entrevistas). En el Anexo 11 se muestran los resultados detallados del análisis realizado.

Del análisis de la Cartera, los principales hallazgos son: 1) si bien el marcador de género supone que el proyecto tendrá un desarrollo particular de ese enfoque, traducido en el empoderamiento de las mujeres, los informes no contemplan este aspecto en su estructura para el seguimiento. 2) El “empoderamiento de las mujeres” en la Cartera se usa sin precisión o de manera difusa; es tratado como una acción muy amplia y diversa, que puede abarcar cualquier tipo de actividad realizada con mujeres, desde una breve capacitación hasta su participación en espacios de decisiones políticas. 3) La falta de claridad conceptual del empoderamiento en la Cartera está conllevando a debilitar el potencial de cambio desde la financiación catalítica de los proyectos PBF, un aspecto crucial se refleja en la discordancia entre el tiempo de vida de los proyectos y los resultados que se proponen lograr. 4) El enfoque catalítico del empoderamiento de las mujeres aún no es visible en la Cartera de proyectos, por lo que, es difícil analizar el avance respecto al compromiso del PBF de aportar a la igualdad y también de cumplir con sus efectos catalíticos financieros⁹³.

En la información de los proyectos y sus reportes, el empoderamiento de las mujeres se muestra más como una falta de capacitación y no tanto como un proceso sistemático de cambios a todo nivel para erradicar pautas culturales que perpetúan la desigualdad, misma que se arraiga en la constitución del ser de las mujeres y que requiere de un proceso individual (y colectivo a la vez) muy propio para superarlo, puesto requiere de construir e incorporar una visión crítica del sistema de género que les oprime; así como superar las marcas emocionales que esa discriminación produce en ellas. En la visita de campo el equipo entrevistó a mujeres y hombres que han participado en los proyectos, e identificó que se ha logrado promover un mayor conocimiento de derechos, y aún es incipiente el logro de una conciencia crítica sobre la desigualdad, en especial en mujeres sobrevivientes de violencia sexual durante el conflicto y posterior a este. Por el lado de los hombres, se observa escasa comprensión del significado de la violencia sexual ejercida hacia las mujeres durante el Conflicto Armado Interno; pareciera que su interés principal es la materialización de las reparaciones, y podíamos escuchar un cercano agradecimiento por lo sucedido a las mujeres puesto que les permitirá tener esa oportunidad de reparación.

⁹³ Plan estratégico 2017-2019 del PBF, capítulo IV relacionado al abordaje de las carencias críticas para mantener la paz, apartado de compromisos para el ciclo.

También se observó que se está promoviendo el liderazgo de mujeres de los entornos comunitarios; los esfuerzos se han orientado a crear lideresas desde procesos de formación sobre derechos y se ha impulsado su incorporación en espacios locales de decisión; por ejemplo, su inclusión en los COCODES⁹⁴. Las mujeres entrevistadas se reconocieron como lideresas porque han recibido talleres para ello, pero expresaron que aún no desempeñan ese papel en su comunidad ante los reducidos espacios para su participación y tampoco tienen un grupo de referencia⁹⁵.

En las entrevistas con el personal de las Agencias se informó que distintas dificultades, operativas y, en parte, por prácticas de la cultura de trabajo, generalmente no han gestionado la coordinación con ONUMUJERES para apoyar en la incorporación de la perspectiva de género y el abordaje del empoderamiento de las mujeres en los proyectos. Mencionaron una sola experiencia en la Cartera, en la que fue solicitada su asesoría especializada para desarrollar temas en el proyecto (IRF 221). Para el Fondo en general, la asistencia especializada de ONUMUJERES puede ser crucial para liderar la discusión sobre este criterio de inclusión y empoderamiento, y resolver algunos de los inconvenientes mencionados anteriormente. Esto además daría cumplimiento a los compromisos del PBF con el programa de reformas del Secretario General de UN, respecto a impulsar la cohesión de las estrategias de UN en situaciones de conflicto, lo que significa mejorar el análisis y la planificación conjunto entre organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas en estrecha colaboración con las autoridades nacionales y locales⁹⁶.

Sostenibilidad de la Cartera

El equipo de evaluación revisó la Cartera de proyectos desde una perspectiva de sostenibilidad para extraer algunas tendencias y patrones en la Cartera de proyectos 2016-2019, tomando en consideración que no hay un marco general estratégico para esta segunda Cartera del PBF en Guatemala. Por lo tanto, el equipo de evaluación verificó si los proyectos se implementaron teniendo en cuenta las prácticas de sostenibilidad según '*La Declaración de París para la Eficacia de la Ayuda*⁹⁷'. Parte de estos principios es la cuestión de la **apropiación de los objetivos por las partes gubernamentales y la sociedad civil** que tiene un papel esencial en el desarrollo y la consolidación por la paz. El equipo de evaluación finalizó este análisis teniendo en cuenta que el PBF no es un fondo de desarrollo, sino que tiene un **papel catalítico** para permitir desbloquear **contextos políticos y conflictivos** y arrancar allí un proceso de consolidación de la paz. En consecuencia, los aspectos catalíticos (como fueron subrayados en la sección impactos preliminares) son muy importantes para entender la sostenibilidad de los proyectos financiados por el PBF. En esta sección, el equipo presenta a) la aplicación de estándares internacionales en tema de sostenibilidad; y, b) las otras medidas de sostenibilidad de esta Cartera.

La aplicación de estándares internacionales en el ámbito de la sostenibilidad

El cuadro siguiente resume los principios de la 'Declaración de París para la Eficacia de la Ayuda Internacional', tomando en cuenta los documentos de los proyectos y las entrevistas. El equipo de

⁹⁴ Consejos comunitarios de desarrollo; forman parte del Sistema de Consejos de Desarrollo (SISCODE). El medio principal de participación en la gestión pública para la población de Guatemala, considerado el primer nivel de participación (local/comunitario)

⁹⁵ Entrevista con mujeres en Panzós.

⁹⁶ Según lo planteado en el capítulo IV. del Plan Estratégico de PBF 2017-2019: Abordar las carencias críticas para mantener la paz, escenarios basados en los niveles de ingresos. Catalizar las reformas del Secretario General fomentando la cohesión

⁹⁷ <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>

evaluación también tuvo en cuenta el hecho de que el Fondo se dedica a la consolidación de la paz y no al desarrollo ni a las acciones humanitarias. Pese a ello, son también referentes de la evaluación de este criterio las reformas del Secretariado de la ONU y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de septiembre 2015.

Principios de la Declaración de París para la eficacia de la ayuda	La Cartera de los proyectos 2015-2019
1- Apropiación del gobierno nacional de las políticas y estrategias de desarrollo internacional.	<p>Esto parece más evidente en los documentos de proyectos porque las contrapartes gubernamentales y estatales, y la SEGEPLAN, debe revisar y aprobar antes de firmar los proyectos. Además, el Comité Ejecutivo PBF es copresidido, junto con la Coordinadora Residente de la ONU, por el Secretario de SEGEPLAN, lo que crea condiciones para la apropiación de las contrapartes nacionales. Las entrevistas de campo subrayaron que la apropiación de los socios estatales y gubernamentales es fuerte y las personas interrogadas dijeron que se han alcanzado los objetivos.</p> <p>Los miembros del personal de instituciones públicas como el MP y el OJ entrevistados demostraron su compromiso para avanzar en la implementación de los resultados de los proyectos , utilizar las herramientas desarrolladas por los proyectos de la Cartera y fortalecer los protocolos de protección hacia las mujeres víctimas de violencia, los procedimientos para ofrecer un mayor acceso a la justicia a la población vulnerable e indígena y los procedimientos internos fortalecidos en general El 100% de los entrevistados mencionó los bajos presupuestos del gobierno y la gratitud que tenían hacia el PBF por financiar estas actividades. Además, las entrevistas subrayaron que si bien se fortalecieron las instituciones al nivel central, aún quedaba por ver un mayor compromiso de descentralización del sistema judicial (principalmente) y la apropiación del gobierno hacia ese objetivo.</p>
2- Alinear el apoyo externo con los sistemas y procedimientos de las instituciones del país.	<p>Guatemala es un país que salió de la guerra civil en 1996 con los acuerdos de paz. Desde entonces, las Agencias internacionales han estado trabajando con diferentes instituciones gubernamentales bajo el UNDAF y bajo los procedimientos de cooperación internacional del Estado de Guatemala administrados por SEGEPLAN. Por su parte, la oficina de la Coordinadora Residente de la ONU asegura la alineación de la Cartera de proyectos de PBF con los objetivos, protocolos y políticas del país y del sistema de las Naciones Unidas en Guatemala.</p>
3- Armonización / mejor coordinación del apoyo de los donantes.	<p>Los documentos del proyecto hacen un mapeo preliminar - básico de los diversos donantes sobre los temas abordados por el proyecto en particular. Sin embargo, este mapeo sigue siendo básico y la coordinación con otros donantes sigue siendo, según las entrevistas con Agencias de la ONU, muy poco frecuente y no lo suficientemente detallada.</p>
4- Gestionar para obtener resultados de desarrollo	<p>Los proyectos de la Cartera justificaron sus acciones como aporte a la consolidación de la paz. En efecto, en la perspectiva de atender las causas raíz de los conflictos para evitar poner en riesgo la paz, los proyectos abordaron algunos</p>

Principios de la Declaración de París para la eficacia de la ayuda	La Cartera de los proyectos 2015-2019
	<p>impulsores como la discriminación y el racismo hacia los grupos indígenas y la violencia contra las mujeres. De acuerdo con la revisión de los documentos y las entrevistas, se observó que la mayoría de los proyectos (67%) se centró en fortalecer el sistema de justicia penal y el acceso a los procesos de justicia para los grupos indígenas vulnerables (UNDAF, Ka'tun, documentos de proyectos, el documento de elegibilidad 2011). El 22% se orientó a atender temas de conflictividad social y el 11% restante corresponde a la gestión del PBF (el Secretariado)</p> <p>Adicionalmente, el Secretario General de la ONU en 2017 enfatizó la necesidad de que las Agencias de la ONU trabajen en el nexo entre desarrollo, seguridad y asuntos humanitarios. Un proyecto, el Trinacional, podría verse como tal, ya que abordó una necesidad humanitaria de los retornados y buscó fortalecer las políticas de atención integral en estos tres países. Finalmente, un aspecto que se omitió de la Cartera es cómo los proyectos se relacionan con los diferentes Objetivos de Desarrollo Sostenible, que fueron firmados por los Estados miembros en septiembre de 2015, antes del inicio de esta Cartera. Los proyectos financiados por el PBF caen automáticamente dentro del ODS 16, pero ninguno de los indicadores está relacionado a ello, y no hubo informes sobre el ODS 5 sobre género o sobre la manera en que las Agencias están ayudando o no al Estado de Guatemala a informar sobre los ODS.</p>
5- Responsabilidad mutua por los resultados del desarrollo.	<p>En los PRODOC se observa un apartado que presenta la organización de las Agencias involucradas para la ejecución, determina algunos procedimientos de coordinación y comunicación operativa. En las entrevistas las Agencias mencionaron que la coordinación entre ellas no siempre fue posible, y en la ejecución de proyectos más bien hubo una dinámica de distribución de resultados o, en su defecto, de indicadores que cada agencia ejecutaba según sus posibilidades. La responsabilidad mutua no está definida en los documentos de proyectos. Es un aspecto que queda por reforzar.</p>

Considerando los aspectos tratados en esta tabla, la Cartera de proyectos aplicó prácticas internacionales con respecto a la sostenibilidad. Quedan por reforzar algunas de las mejores prácticas, como la apropiación de los objetivos de los proyectos y su organización por parte de las entidades estatales, esto tanto desde un punto de vista financiero, como de actualización continua; así como una mejor integración de los ODS dentro de los indicadores de monitoreo y las capacidades del Estado para medirlos e informar sobre ellos, al menos el ODS 16 relacionado con la paz y la seguridad. Finalmente, las Agencias Receptoras de esta Cartera dijeron no haberse involucrado con otros donantes para evitar la posible duplicación de actividades y así cumplir con los objetivos del PBF en proyectos que, por ser riesgosos, no se ajustan a las prioridades de otros donantes.

VII) Las otras medidas de sostenibilidad de esta Cartera

El equipo de evaluación también analizó los documentos de proyectos y los informes para confirmar si se había establecido desde la formulación una estrategia de salida para los proyectos (después de 18 meses de ejecución o más si fueron extendidos). Se observó que la mayoría de los proyectos no contó con una estrategia de salida explícita, pero sí desarrollan otras estrategias que aportan a la sostenibilidad de resultados, entre ellas está la institucionalización de los procesos / productos y la transferencia de capacidades o pericias. A continuación, analizamos estas estrategias. ***La institucionalización de los procesos.***

Las Agencias han tratado de garantizar por medio de compromisos, la formalización (operativa y financiera) de nuevas prácticas, la creación de nuevas áreas y de nuevos equipos de trabajo especializados, el sostenimiento de sistemas informáticos para la gestión de datos, entre otros. Los proyectos han logrado incidir en la mejora técnica del personal y de prácticas de instituciones públicas como el MP (IRF 171, IRF 189, IRF 145), el Tribunal Supremo Electoral (IRF 169), Ministerio de Gobernación (IRF 169), Organismo judicial (IRF 177) Para lograr que estos avances perduren más allá de la vida del proyecto se firman convenios de colaboración. Un requisito que compromete a las contrapartes gubernamentales y de sociedad civil a asumir con recursos propios los procesos, resultados y productos del proyecto a su conclusión, a esto se le ha llamado la “institucionalización” de los procesos. Forma parte de esa estrategia de institucionalización garantizar la incorporación formal al presupuesto institucional del personal técnico especializado en el marco del proyecto⁹⁸, la adquisición de equipo faltante, la reproducción de materiales o de procesos formativos, entre otros. En esos convenios también se establece tanto la gestión del proyecto, la transferencia de pericia como los mecanismos y métodos de cierre del proyecto. Las acciones de transferencia incluyen, además de los procesos formativos, guías y materiales de normativa interna, propuestas de política pública, reglamentos, protocolos, etcétera.

Aunque no es explícito que se trata de estrategias de salida, puede considerarse que las actividades de institucionalización y de transferencia de pericia juegan este papel. Tomando en cuenta la experiencia de proyectos de la Cartera, esta estrategia podría ser insuficiente, sobre todo en lo que corresponde a la especialización del personal y la expectativa de su inclusión en presupuestos institucionales dadas las prácticas de gestión institucional pública, marcada por una alta rotación en los puestos de decisión, también en los niveles técnicos y operativos. Un ejemplo importante de lo relativo de esta medida es lo ocurrido en el proyecto IRF 169, que en el marco del cambio de gobierno se nombró a un nuevo Comisionado y con él se despidió a todo el equipo técnico a quienes el proyecto brindó una formación especializada. Bajo estas condiciones es claro que los avances no podrán ser capitalizados institucionalmente y ejercer su influencia en el abordaje de la conflictividad como fue previsto. Por ello, el equipo de evaluación considera que la transferencia de capacidades y la institucionalización si bien son importantes y necesarias, no son suficientes para garantizar la sostenibilidad de las actividades de los proyectos de la Cartera. Hace falta estudiar con detenimiento qué tipo de estrategia ha de desarrollarse y qué tipo de gestiones corresponde emprender en el más alto nivel político para asegurar que los apoyos del Fondo no se diluyen a causa de estas prácticas que ocasionan una baja capacidad de aprovechamiento de los apoyos críticos del Fondo, y de la cooperación en general, contradiciendo a la vez la solicitud de apoyo por parte del país.

Sostenibilidad y efectos catalíticos

En las entrevistas, los equipos encargados de la ejecución mencionaron que los proyectos tuvieron efectos catalíticos financieros que reforzaron su sostenibilidad. Los informes también aportan información al respecto y describen en qué consistieron estos efectos catalíticos. Por lo general, se logró captar algunos

⁹⁸ Respecto a esta dinámica no encontramos información en los informes de los proyectos.

fondos para completar las actividades del proyecto o hacer acciones adicionales; incluso algunas Agencias mencionaron que hicieron algún aporte desde fondos propios (por ejemplo, ACNUR, PNUD).

La definición del criterio por parte del PBF, es desatar procesos críticos haciendo que otros donantes asuman las acciones y finalidades de los proyectos después de concluido su apoyo y también lograr que por cada dólar de su inversión otros donantes inviertan diez más. Este nivel de financiación de las acciones no se propuso como meta de la Cartera y por tanto no se logró. Es un criterio que no estaba vigente cuando los proyectos fueron seleccionados. Según entrevistas con Agencias ejecutoras, el 90% admitió no incluir los efectos catalíticos en su estrategia de recaudación de fondos.

Procedimientos del PBF para garantizar la sostenibilidad

Para comprender cómo interactúa el PBF con los proyectos para asegurar la sostenibilidad, el equipo revisó los documentos al alcance, el formulario de presentación de solicitudes de financiación o PRODOC. Se observó que se tiene un apartado donde se pide a las Agencias Receptoras expliquen cómo se enfrentarán los riesgos para “el logro de los resultados PBF”. El formulario indaga sobre la probabilidad de ocurrencia (alta, media o baja) y la severidad del impacto (alta, media o baja). Se trata de un apartado muy breve y sintético presentado en una tabla de 3 columnas.

El análisis llevó a comprender que los procedimientos de solicitud o de entrada de los proyectos no han contemplado requisitos relacionados con el análisis de la sostenibilidad de los resultados de los proyectos. El procedimiento incluido en el PRODOC está enfocado en analizar los riesgos para la ejecución y producción de resultados, no hacia la sostenibilidad de los resultados una vez alcanzados.

Conclusiones sobre la sostenibilidad

En general la Cartera de proyectos respeta algunos estándares internacionales de sostenibilidad para mejorar la eficiencia de la ayuda internacional; algunos aspectos podrían ser reforzados para garantizar la sostenibilidad de sus resultados y efectos, entre los más relevantes está diseñar estrategias de sostenibilidad para los proyectos y garantizar la responsabilidad institucional para la continuidad de los resultados analizando las experiencias y la situación a fondo para diseñar estrategias específicas que incluyan el abordaje del problema en incidencias al más alto nivel. .

La Gestión de la Cartera de Proyectos 2016-2019

El equipo de evaluación revisó los documentos y trianguló los hallazgos preliminares con entrevistas durante la misión de campo para sacar conclusiones sobre la gestión y la eficiencia de la Cartera de proyectos entre 2016-2019. La siguiente sección responde a la pregunta general de *¿Cuán efectivo ha sido el apoyo brindado por PBF, PBSO y el Secretariado de PBF a las Organizaciones Receptoras de las Naciones Unidas (RUNO) durante el diseño, planificación, monitoreo, rendición de cuentas y evaluación de la Cartera de proyectos?* La sección se organiza de acuerdo con subsecciones que subrayan: a) la estructura de gestión general de la Cartera; y, b) los alcances del Secretariado del PBF.

a- La estructura de gestión general de la Cartera

Cinco proyectos⁹⁹ empezaron en 2016, pero sin Plan Prioritario, esto porque la situación política era volátil y no se sabía cómo evolucionaría la relación entre el Gobierno de Morales y las Agencias internacionales. Los proyectos IRF procuraban más flexibilidad y eran más cortos en principio. Hasta el establecimiento del Secretariado PBF al inicio de 2018, las funciones que le correspondían fueron llevadas a cabo por una Oficial de Programas de PNUD. Según las entrevistas, esta persona tenía mucho trabajo aparte del que implicaba el PBF, y en consecuencia no podía supervisar y reemplazar el rol que un Secretariado del PBF pudiera tener.

En 2017, siguiendo modelos implementados en otros países, PBSO decidió crear una oficina del Secretariado PBF en Guatemala, con el propósito “de poner en marcha una entidad de apoyo (Secretariado) al Comité Ejecutivo de PBF en Guatemala, para su efectiva supervisión de la implementación, monitoreo, evaluación y comunicación de los resultados del paquete de proyectos IRF en el marco de la segunda fase del apoyo del Fondo para la Consolidación de la Paz en Guatemala”¹⁰⁰.

El Secretariado del PBF en Guatemala fue aprobado a finales de diciembre 2017 e introducido de manera oficial durante la primera reunión del Comité Ejecutivo (CE) el 1 de febrero de 2018¹⁰¹.

Según sus Términos de Referencias (TdR), el CE brindará dirección estratégica, coordinación, monitoreo, evaluación y comunicación de los resultados de los proyectos. Según los TdR, el Comité Ejecutivo establecido al inicio de 2018, ha sido copresidido por el quién ocupará la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), y la Coordinadora Residente del Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala.

El Comité Ejecutivo quedó conformado por los siguientes miembros:

1. El/la Representante, o su delegado, de cada Agencia Receptora (RUNOs).
2. El jefe de la Comisión contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), o su delegado.
3. El/la Fiscal General y jefe del Ministerio Público, o su delegado.
4. El/la presidente/a de la Corte Suprema de Justicia o su delegado.
5. El/la ministro/a de Gobernación o su delegado.
6. El/la presidente/a de la Comisión Presidencial del Diálogo (CPD) o su delegado.
7. El/la presidente/a de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH) o su delegado.
8. El/la director/a de la Fundación de Antropología Forense de Guatemala o su delegado.
9. La secretaria de la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) en representación de la Mesa Interinstitucional sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MIMPAZ) o su delegado.
10. La Secretaria Ejecutiva del Foro Nacional de la Mujer o su delegado.

⁹⁹ Los 5 proyectos IRF son: 1) *Empoderamiento institucional y ciudadano para la lucha contra la impunidad: una oportunidad para la Paz y el Estado de Derecho en Guatemala* implementado por PNUD, ONU Mujeres y UNODC; 2) *Consolidación y descentralización de la persecución penal estratégica en el Ministerio Público* implementado por PNUD, UNFPA, UNICEF, UNODC y ONU Mujeres; 3) *Ampliando el acceso de las mujeres, la niñez y pueblos indígenas a la justicia* implementado por ONU Mujeres y UNODC; 4) *Promoviendo la integralidad de la justicia de transición* implementado por PNUD; y 5) *Transformando relaciones para la construcción de la paz* implementado por PNUD, OACNUDH y ONU Mujeres. Los proyectos GPI son: 1) *1325: Empoderando a mujeres sobrevivientes de violencia sexual y de género relacionados con el conflicto y postconflicto en Guatemala*, implementado por ONU Mujeres, PNUD y UNFPA (GPI III); 2) *Realizando el efecto transformador de la sentencia de reparación de Sepur Zarco para romper el continuo de la violencia sexual y de otras formas de violencia del conflicto y posconflicto (GPI IV)*, implementado por ONU Mujeres, FAO y OACNUDH. Como indicado en los TdR del Comité Ejecutivo.

¹⁰⁰ Carátula del Documento de Proyecto del Secretariado PBF, firmado en 2017.

¹⁰¹ Según los términos del Comité Ejecutivo

Los presidentes del Comité Ejecutivo confirmaron los nombramientos y según su mandato, podían de mutuo acuerdo, invitar a otras instituciones, organizaciones o individuos, a participar en las reuniones en calidad de asesores, dependiendo de los temas a ser tratados.

Según las actas de las reuniones del Comité Ejecutivo, los representantes de las Agencias nominadas, las instituciones gubernamentales y la sociedad civil asistieron regularmente a las reuniones. Un representante de la CICIG asistió hasta fines de 2018, y luego se detuvo y luego se disolvió. En tanto, la asistencia parecía regular y se confirmó durante las entrevistas.

Aunque el 90% de los miembros del Comité Ejecutivo estaban satisfechos con la forma en que se organizaron y celebraron las reuniones, el 80% mencionó que más miembros de las organizaciones de la sociedad civil deberían estar presentes y ser miembros para tener un papel activo. El 80% de los miembros entrevistados mencionaron que las OSC fueron clave en términos de planificación y diseño de proyectos, así como por el impacto potencial que pueden generar en los grupos de población.

Según los TdR, el CE debe tener dos o tres reuniones anuales y según los informes y las actas de las reuniones se implementaron así. Según las entrevistas, las reuniones del CE, facilitados por el Secretariado de PBF ayudó a las Agencias a relacionarse entre sí, compartir las lecciones aprendidas y mitigar cuando era necesario, así como, identificar nuevos riesgos que podrían afectar la implementación de los proyectos. El CE proporciona una plataforma para reforzar la propiedad de los actores gubernamentales clave en los objetivos de los proyectos, pero el 90% de los miembros mencionó la falta de un marco estratégico para la consolidación para la paz para medir el progreso de cada proyecto en relación con este.

b- Alcances de la Secretaría del PBF en Guatemala

El Secretariado PBF se estableció para apoyar al Comité Ejecutivo, por un lado y a las Agencias Receptoras, por otro. En relación con el Comité Ejecutivo, el Secretariado brinda un apoyo para sus funciones de supervisión, dirección estratégica, coordinación, monitoreo, evaluación y comunicación de los resultados de los proyectos. En relación con las Agencias Receptoras, el rol del Secretariado es brindar soporte a las Agencias en sus funciones de liderazgo y dirección sustantiva de la implementación, monitoreo, evaluación y comunicación de los proyectos. Dada la fecha de su creación en 2018 este Secretariado no pudo participar en el diseño de los proyectos de la Cartera 2016-2019 sin embargo, desempeñó las otras funciones de apoyo para la cual fue creada. Entre otros aspectos, al actuar directamente bajo la autoridad de PBF y PBSO en Nueva York, y con personal dedicado a la Cartera, el Secretariado PBF está facultada para cumplir su función.

Según entrevistas con funcionarios gubernamentales, Agencias de la ONU y organizaciones de la sociedad civil, el 100% de ellos coincidieron en que el Secretariado fue una gran adición a la Cartera y les ayudó a coordinar con mayor frecuencia y más eficacia entre las Agencias. El Secretariado también les ayudó a revisar los indicadores de sus proyectos y obtener capacitación sobre el diseño de la “Teoría del cambio”. El PBF también apoyó la alineación de nuevos proyectos con los objetivos de consolidación de la paz. Por ejemplo, en el momento de la evaluación, el equipo del Secretariado estaba preparando una nota conceptual para una posible segunda fase del Proyecto Trinacional, revisando la estructura y los indicadores del proyecto en la primera fase para proponer mejoras.

Es de notar también que el Secretariado asumió funciones adicionales de coordinación y monitoreo regional para el Proyecto Trinacional, debido a que un equipo de gestión regional no fue previsto en el documento de proyecto. Esto ha implicado contratar un oficial de articulación, monitoreo & evaluación específicamente para el proyecto, y llevar a cabo misiones de monitoreo trinacional así como espacios de formación y encuentros regionales entre las Agencias participando en los tres países. Según las entrevistas, la formación

del PBF fue la única oportunidad para las Agencias Receptoras del tri-nacional de interactuar entre ellos y compartir experiencias en cada país, cuando el proyecto fue originalmente pensado como un proyecto que trata de un tema transnacional y que requiere una cierta comunicación entre las Agencias a nivel nacional y a nivel de los 3 países. Según las entrevistas, las oficinas de la misma agencia no lograron efectiva comunicación entre un país y el otro.

Finalmente, el Secretariado del PBF desarrolló una estrategia de comunicación que incluyó la elaboración de ‘historias de éxito’ para los proyectos, en diversos formatos (escrito, infografías, audiovisuales) las cuales han sido diseminadas por la web, para dar mayor visibilidad al trabajo del Fondo al nivel nacional e internacional. El equipo observó estas historias sobre las mujeres de Sepur Zarco y Nebaj por ejemplo, y todo el trabajo desarrollado en el tema de la justicia transicional.

Conclusión

El equipo de evaluación concluyó que el Comité Ejecutivo ayudó a estructurar la coordinación entre sus miembros y que el Secretariado del PBF desempeña un papel fundamental en el fortalecimiento de la cooperación entre las Agencias, revisar los indicadores, capacitarse en herramientas de M&E y avanzar en los objetivos, la estrategia y la esencia del PBF en Guatemala.

Conclusiones Generales

El equipo de evaluación concluye este informe subrayando las oportunidades para aprovechar los impactos preliminares, el compromiso con las autoridades estatales, las comunidades locales y las OSC, así como aprender de los escollos de proyectos anteriores para una próxima Cartera de proyectos.

Relevancia

El informe enfatizó cómo la Cartera, por medio de los proyectos respondió a algunos impulsores de conflictos y a las necesidades de la mayoría de los interesados. Sin embargo, se subrayó que faltaba un análisis de conflicto para esta Cartera que podría haber fortalecido la relevancia de los proyectos y responder mejor a los criterios de financiamiento estratégico del PBF y al valor agregado del PBF.

Los proyectos se centraron en dos áreas prioritarias (1 y 2) del PBF y se desarrollaron sin un Plan de Prioridad o un Marco Estratégico como se hizo anteriormente para la primera Cartera de proyectos en Guatemala. El informe subraya la falta de una Teoría del Cambio (ToC) y la adopción al inicio de la Cartera de resultados de alto nivel que pudieron haber articulado los proyectos hacia impactos compartidos en la consolidación de la paz lo que hizo la medición de resultados de alto nivel y el desarrollo de proyectos más complejo. Sin embargo, un hallazgo positivo fue la conciencia de los Agencias Receptoras de algunos de estos escollos y su deseo de trabajar para redactar una ToC, un marco estratégico y resultados de consolidación de la paz entre los organismos y con el apoyo del Secretariado el PBF en Guatemala.

Eficiencia

En tema de eficiencia, del presupuesto total de la Cartera - **USD \$18,495,851 - hasta mayo 2020 el monto de USD \$15,693,663**, ha sido desembolsado, equivalente a 84.8% del fondo. Desde una perspectiva de eficiencia, la Cartera se consideró bastante eficiente con una tasa de desembolso del 85% de los presupuestos aprobados. Todas las Agencias estaban satisfechas con la flexibilidad del PBF para adaptarse a los retrasos y al contexto, así como para desembolsar los fondos ágilmente una vez que los proyectos o los nuevos desembolsos fueran aprobados. Hubo algunos retrasos en todos los proyectos debido a procesos administrativos que significaron extensiones sin costo y un promedio de 30 meses en lugar de 18. En

términos de recursos humanos, las buenas prácticas de adscribir personal a las instituciones estatales fueron clave para el desarrollo de capacidades. Finalmente, el reclutamiento de oficiales de M&E en algunos proyectos resultó fructífero para mejorar el monitoreo y la notificación del progreso.

Eficacia e impactos preliminares

A partir de la eficacia y los impactos preliminares, muchos hallazgos fueron subrayados en el informe. A nivel de macro política, la Cartera no aprovecha suficientemente el valor agregado del PBF para proponer proyectos riesgosos y avanzar en temas políticamente delicados. Además, los proyectos se diseñaron sin tener en cuenta sistemáticamente los criterios de financiación del PBF, especialmente con respecto a los efectos catalíticos. Como resultado, una estimación de 2\$/ 1 de los fondos desembolsados corresponde a efectos financieros catalíticos. Además, se encontró que la distribución geográfica del proyecto era justa, aunque las partes interesadas cuestionaron si el PBF pudiera hacer más para apoyar la descentralización de las oficinas ministeriales clave y de los órganos judiciales.

Además, se encontraron otros obstáculos operativos para la eficacia de la Cartera de proyectos, como la difícil coordinación entre los Agencias Receptoras y las oportunidades perdidas para colaborar aún más para lograr resultados de consolidación de la paz. La falta de un marco estratégico se mencionó como la causa de esta coordinación ligera, mientras que otros subrayan la forma de trabajar por su cuenta y solo reuniéndose durante los comités ejecutivos y cuando sea necesario. La consolidación de la paz requiere coordinación y colaboración para obtener resultados y construir sobre los resultados preliminares logrados por diferentes Agencias. Todas las Agencias reconocen la necesidad de mejorar la coordinación y colaboración con la intención de futuros programas. Dividir los productos en los resultados de un marco lógico del proyecto no es suficiente.

Entre los obstáculos que afectan la eficacia y los impactos preliminares de la Cartera está la falta de enfoque de sensibilidad al conflicto, especialmente en proyectos enfocados en el empoderamiento de las mujeres. Así también afectó el tipo de marco de monitoreo y presentación de informes, los cuales no fueron establecidos desde indicadores de impacto de alto nivel, relacionados con la consolidación de la paz. Inicialmente las Agencias crearon un Sistema de M&E y lo implementaron cumpliendo con fechas y requisitos de los formatos establecidos por PBSO. El establecimiento del Secretariado PBF ayudó a fortalecer las capacidades de M&E dentro de las Agencias y a repensar los indicadores que estarían enfocados en la consolidación de la paz y que serían medibles. Si bien el Secretariado hizo un estudio de viabilidad y propuso mejoras y enmiendas a los marcos de resultados y al sistema de M&E, la respuesta y aprobación no fue enviada por PBSO, por lo que no se implementó.

Con respecto a los resultados esperados, el informe de evaluación subrayó que la mayoría de los proyectos de la Cartera estaban en el proceso de lograrlos. La evaluación subrayó que los resultados eran muy ambiciosos y abordaban cuestiones estructurales que requerían más de 18 meses para lograr alguna incidencia. De ahí la continuación de algunos proyectos de la primera Cartera a la otra. Algunos proyectos permitieron la consolidación de los productos preliminares logrados en la primera Cartera.

Género

La incorporación del enfoque de género ha sido una buena práctica en la Cartera, todos los proyectos hicieron compromisos al respecto y trabajaron para lograrlo, e incluso se observó que en la mayoría de los proyectos son las mujeres a quienes se tiene como propietarias de sus impactos. La evaluación señaló que hace falta mejorar el marco conceptual y su inclusión en una TOC, para ayudar a las Agencias Receptoras a planificar mejor sus efectos e impactos y ser más eficientes para lograrlos. También señaló que es conveniente una mayor integración durante la identificación del proyecto y la ejecución para una mayor

sinergia y eficiencia, así como considerar la importancia del apoyo especializado de ONUMUJERES a lo largo de todo el ciclo de los proyectos.

Sostenibilidad

Ante la ausencia de un marco estratégico general en la segunda Cartera del PBF en Guatemala, el equipo de evaluación revisó la Cartera de proyectos 2016-2019 desde una perspectiva de sostenibilidad a partir de los estándares internacionales aplicables. Particularmente se evaluaron los aspectos de alineación y armonización de los proyectos de la Cartera con los planes y prioridades nacionales en la consolidación de la paz, sumado a esto la apropiación de los objetivos por parte de las contrapartes gubernamentales y los socios implementadores, varios de ellos organizaciones de la sociedad civil. El equipo de evaluación concluyó con este análisis teniendo en cuenta que el PBF no es un fondo de desarrollo, sino más bien, tiene un rol catalítico que permite desbloquear contextos políticos y escenarios conflictivos pudiendo despegar allí un proceso de consolidación de la paz. El papel catalítico del fondo permite comprender la sostenibilidad de los proyectos financiados por el PBF.

La evaluación concluyó que la Cartera respeta estándares internacionales de sostenibilidad e hizo varios hallazgos relacionados con aspectos a mejorar, entre los más relevantes están: la falta de un análisis de sostenibilidad de los resultados y de la definición de una estrategia de salida para los proyectos; así como de la planificación de los efectos catalíticos. La medida visible de sostenibilidad es la institucionalización de productos y procesos impulsados, así como de la especialización de equipos técnicos profesionales, en los que los proyectos avanzaron bien, aunque no es suficiente, se dio una fuerte dependencia de la institucionalización de los productos lo que ha afectado a algunos proyectos. La evaluación considera que este tema debe ser analizado más profundamente para superar las debilidades actuales. Este análisis no se ha realizado desde la Cartera y durante la formulación de los proyectos. La sostenibilidad es un tema que debe ser abordado en la construcción de la ToC para la Cartera.

Gestión de la Cartera

La gestión de la Cartera pasó por dos fases, antes y después de la creación del Secretariado de PBF en 2018. El Secretariado PBF materializó la creación del Comité Ejecutivo; fomentó una mayor coordinación entre las Agencias y fortaleció sus capacidades de M&E. El Secretariado PBF también preparó un Sistema de Monitoreo y Evaluación y una estrategia de comunicación para dar más visibilidad al PBF a través de historias de éxito en video, por ejemplo. En general, el Secretariado PBF fue muy elogiado por su apoyo, orientación y compromiso con las Agencias y otras contrapartes (Agencias gubernamentales, estatales y OSC).

Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones se basan en los hallazgos clave presentados en este informe. Las recomendaciones son procesables, están dirigidas a una entidad y son SMART (según siglas en inglés- que quiere decir Estratégico, Medible, Alcanzable, Realista, de un Tiempo) medible para que puedan medirse y seguirse. Están organizadas según los criterios de DAC como las partes del informe.

Relevancia

Definir una estructura conceptual programática y política del PBF en Guatemala.

El PBSO debería definir conceptualmente sus principios y criterios y precisar los compromisos en términos de metas, que asume tanto el Fondo como las Naciones Unidas en general, con el proceso de consolidación

de la paz en el país. El Fondo tendría que validar directamente estos compromisos con el Estado Guatemalteco para tener un convenio marco, político y a la vez programático, en el que se desarrollen las acciones e inversiones del Fondo. Esto debe hacerse al momento de otorgar la elegibilidad y antes de emprender la nueva fase de proyectos.

Para apoyar a mejorar la causalidad de los efectos catalíticos en los proyectos, es necesario que el PBSO profundice sus orientaciones al respecto y sobre la forma en que los proyectos deben lograrlos en la práctica.

Revisar el Formato de Elegibilidad.

Se recomienda al PBSO revisar el formato de Elegibilidad para incluir una sección y una matriz en donde se incorpore los resultados de alto nivel propuestos, y no solamente las Notas Conceptuales.

Definir una Teoría de Cambio para la Cartera

El Secretariado PBF en Guatemala, basada en las definiciones conceptuales y programáticas a desarrollar por el PBF, debería organizar un taller para desarrollar una Teoría del Cambio (ToC) para la próxima ronda de proyectos. Este taller debe involucrar a todas las Agencias relevantes y Receptoras, el gobierno de Guatemala, OSC y organizaciones de la sociedad civil, para que la ToC sea participativa, inclusiva y los resultados se centren en la construcción de la paz. Tal taller ayudará a las Agencias a asumir los resultados y ser parte de un proceso de diseño colaborativo. Este Taller se debería hacer al momento que se otorga la elegibilidad a Guatemala y/o los próximos fondos para financiar proyectos.

Indicadores de consolidación de paz

La Secretaría del PBF en Guatemala, apoyada en las definiciones conceptuales y estratégicas que se alcancen por el PBSO y se reflejen en la TdC, debería ayudar en la formulación de proyectos, a definir una serie de resultados centrados en la consolidación de la paz con indicadores que sean estratégicos, alcanzables, realistas, medibles y con plazos (SMART). Estos resultados se pueden definir durante el taller de ToC (mencionado arriba), pero deben alinearse con el valor agregado estratégico y la política del PBF para 2020-2022. Los resultados tienen que ser realistas, por lo que, tal vez sean menos ambiciosos como lo han sido, pero sí más incisivos para generar impactos preliminares de consolidación de la paz realizables, sobre los cuales las Agencias pueden crecer. Podrían tomar como ejemplo los indicadores reconocidos como referencia y buenas prácticas en consolidación por la paz.¹⁰² Los resultados deben articularse mejor entre ellos para entender cómo se lograrán avances en la consolidación de la paz.

Efectos Catalíticos

El PBSO debe asegurar la aplicación de criterios del PBF en el proceso para la aprobación de los proyectos.

El Secretariado de PBF, necesita hacer hincapié en la integración de los efectos catalíticos dentro del ciclo de proyectos y la gestión de las Agencias. Los efectos catalíticos deberían ser parte de una estrategia más amplia de recaudación de fondos y sostenibilidad para los proyectos. Por el momento, solo se registran cuando las Agencias necesitan informar el progreso al PBF. Por lo tanto, la intencionalidad aún no es estratégica. Los efectos catalíticos deben formularse en relación directa de los resultados de consolidación de la paz y de las metas que en esa dirección se establezcan en el PBF.

Revisitar temas de enfoques en la próxima Cartera de proyectos

¹⁰² Indicadores de consolidación por la paz: Everyday Peace Indicator Project; ‘New Deal’ technical working group common indicators; Globally-Accepted Indicators for Peacebuilding (GAIN); Global Peace Index. <http://www.gsdrc.org/docs/open/hdq1230.pdf>; http://www.dmeformpeace.org/wp-content/uploads/2018/06/PEC_Guiding-Steps-for-Peacebuilding-DME.pdf

El PBSO en Nueva York debe establecer procedimientos efectivos para revisar la viabilidad de los temas y abordajes de los proyectos de la tercera ronda. Si bien las áreas temáticas se basaron en el análisis realizado en 2010, algunas de ellas se centran en impulsores estructurales del conflicto que son difíciles de abordar en 18 meses y a través del financiamiento del PBF, que son importantes.

Aunque se han observado algunos impactos preliminares en JT, el equipo de evaluación propone al PBSO, con apoyo del Secretariado del PBF preguntarse dónde puede el PBF enfocar mejor su financiamiento en JT para generar efectos catalíticos e impacto en la consolidación de la paz. De manera similar con Migración¹⁰³, ya que otros donantes abordan este problema estructural que es el resultado de muchas fuentes de conflictos. Por lo tanto, la secretaría de PBSO y PBF debería centrarse realmente en dónde pueden los fondos de PBF ser más relevantes y eficientes en estos tres países. Por ejemplo, respecto a una de sus ventanas prioritarias de inversión,¹⁰⁴ los desplazados internos solo se reconocen en Honduras, pero no en Guatemala ni en El Salvador. ¿Podría el PBF ayudar a alinear las políticas sobre los desplazados internos en los tres países, lo que podría tener un efecto dominó en las políticas y medidas de protección en estos países y ayudar a las Organizaciones Internacionales y las OSCs a trabajar de manera más eficaz? Además, tendría efectos potenciales en los sistemas de justicia penal y los procedimientos de migración internacional para estos desplazados internos que buscan protección fuera de sus fronteras.

El concepto de efecto catalítico es complejo y también lo es la “causalidad” de los efectos catalíticos, por lo que se recomienda que PBSO profundice sus orientaciones sobre efectos catalíticos y como los proyectos deben lograrlos en la práctica.

Eficiencia

No hay muchas recomendaciones en términos de gestión financiera, ya que los resultados fueron positivos y, a pesar de algunos retrasos, los desembolsos fueron oportunos. Una situación que fue mencionada y observada durante la evaluación fue la falta de informes detallados, pero estos son grandes formatos financieros y regulaciones de la ONU que no cambiarían con esta evaluación. Sin embargo, al equipo de evaluación le gustaría insistir en la continuación de las buenas prácticas dentro de los recursos humanos.

La adscripción de gestores de proyectos en instituciones estatales

El Secretariado del PBF debería alentar a las Agencias Receptoras a considerar ubicar personal de los proyectos dentro de las oficinas de sus socios principales. Se subrayó como una buena práctica y, por lo tanto, debe continuar, ya que aumenta la eficiencia, y la eficacia la gestión de las actividades del proyecto con la institución en cuestión.

El reclutamiento de gerentes de proyectos M&E El Secretariado PBF debería continuar alentando a las Agencias Receptoras a contratar oficiales de M&E con la formación, experiencia y experticia técnica necesaria para llevar a cabo el monitoreo de los proyectos. La función de monitoreo no debe combinarse con funciones de implementación de actividades en los proyectos, ya que se ha notado que esta práctica debilita la frecuencia y la calidad del monitoreo realizado. El salario de estos oficiales M&E se podría compartir (cost-share) entre varios proyectos. El M&E mejoró ya que fue reclutado personal para ello en algunos proyectos.

¹⁰³ Que corresponde a la “Ventana transfronteriza y regional”, una de las prioridades de inversión del PBF, según su plan Estratégico 2016-2019.

¹⁰⁴ Ver Plan Estratégico 2016-2019 del PBF.

Eficacia e Impactos Preliminares

Si bien no hubo muchas recomendaciones sobre eficiencia, muchos hallazgos sobre eficacia condujeron a las siguientes recomendaciones.

Diseño de los proyectos

El Secretariado PBF con las Agencias Receptoras deben utilizar el criterio financiero estratégico del PBF para evaluar el diseño de un proyecto y aprovechar los valores agregados del PBF. El diseño debe hacerse después de que se establezca el ToC para una nueva Cartera potencial de proyectos, durante otro taller que reúna a Agencias de la ONU, OSC preseleccionadas y NUNOs. Este proceso debería ayudar a identificar proyectos que son ‘Riesgosos’ y que podrían generar ‘Efectos Catalíticos’ al tiempo que responden al contexto de Guatemala.

En el diseño, hay varias mejoras que podrían ayudar a fortalecer la eficacia de la Cartera de proyectos.

- a. **Mapeo de donantes: El PBSO** debe solicitar a la oficina de la Coordinadora Residente que se haga un mapeo de donantes en detalle al comienzo de la próxima Cartera, como se hizo un análisis de conflicto para la nueva fase de elegibilidad. Este mapeo se realizó a la ligera al comienzo de los documentos del proyecto, pero no se basó en un proceso metodológico y de investigación, sino más bien en la relación de las Agencias con diversas embajadas y otros actores en Guatemala. Un ejercicio de mapeo financiado dedicado podría apoyar las áreas objetivo que realmente ayudan a aprovechar el valor agregado de PBF;
- b. **Involucrar a Organizaciones cooperantes:** El Secretariado del PBF debe ampliar el llamado a propuestas a las Organizaciones cooperantes enfocadas en la construcción de la paz. Por ejemplo, Interpeace ha estado trabajando el tema en Guatemala durante muchos años y tiene experiencia trabajando con el PBF en otros países. Las Organizaciones Cooperantes trabajan estrechamente en el ámbito de la consolidación de la paz y podrían aportar ventajas para trabajar en el interior del país y en temas como la tierra y los conflictos, la capacidad de recuperación de la comunidad, por lo tanto, más centrada en el empoderamiento de las comunidades en lugar del fortalecimiento de las instituciones estatales que caen bajo los mandatos de RUNOs.
- c. **Programación sensible a los conflictos y sensibilidad de género:** El Secretariado PBF y el PBSO debe pedir la justificación en los documentos de proyectos acerca de cómo se integra una programación de conflictos y cómo las actividades van a ser sensibles al género en todos los proyectos. Evitaría generar efectos indirectos dentro de las comunidades donde las mujeres han sido sensibilizadas pero sus esposos (familias, autoridades y comunidades) no.

Aprobar un marco estratégico para reducir la demora para aprobar los proyectos

El PBSO debe definir y aprobar un marco estratégico para su inversión en Guatemala, partir de una teoría de cambio y contemplar un marco lógico de un plazo similar a los 5 años de los periodos de elegibilidad.

Coordinación entre Agencias Receptoras

El PBSO debe exigir en el diseño de nuevos proyectos la aclaración de los roles y responsabilidades de coordinadores inter-agenciales en los proyectos, así como la definición de los mecanismos de coordinación. Se debe incluir indicadores y metas en los proyectos en relación con la efectiva coordinación inter-agencial de los proyectos. Los mecanismos de coordinación deben crear espacios para el intercambio continuo a favor de mayor colaboración entre las Agencias, así como el abordaje conjunto de desafíos y riesgos en la implementación, las medidas para su mitigación y para la identificación de lecciones aprendidas. El apoyo del PBSO y el Secretariado del PBF de Guatemala a todos los proyectos, desde la revisión de planteamientos

iniciales hasta el diseño de indicadores y el seguimiento y monitoreo, puede ser muy favorable para resolver algunas de estas debilidades.

Enfoque geográfico

El enfoque geográfico no fue problemático en esta Cartera de proyectos. Sin embargo, la descentralización de los órganos judiciales y algunas oficinas del MP está en proceso y muchos entrevistados mencionaron que el PBF podría apoyar este proceso. La evaluación cuestiona esa viabilidad y conviene que el **PBSO** se plantee preguntas acerca de si el proceso de descentralización es un esfuerzo que está dentro del criterio de posicionamiento estratégico y del financiamiento de PBF, en función de ello decidir si este tema se incluye en una próxima fase de proyectos. Otras preguntas en ese mismo escenario son: ¿debería el PBF fortalecer un equipo de capacitadores dentro de estas instituciones que podrían desplegarse en estas oficinas de campo del DO y MP? o ¿debería continuar apoyando el fortalecimiento de políticas y procedimientos internos que cumplan con los estándares internacionales? Al diseñar la próxima Cartera, tales preguntas deben plantearse con las Agencias Receptoras a la luz de los objetivos estratégicos del PBF. **El equipo de evaluación recomienda dedicar la parte de los fondos del PBF de la prioridad 1, a fortalecer las políticas y procedimientos internos más que apoyar la apertura de oficinas fuera de la capital.**

Fortalecer y armonizar el proceso de monitoreo de los proyectos

El PBFNY debe desarrollar como parte del marco estratégico un conjunto de indicadores para medir impactos para la consolidación de la paz, o en su defecto orientaciones para el desarrollo de éstos en Guatemala. Estos deben ser una combinación de indicadores cuantitativos y más cualitativos para los cuales se deben elaborar herramientas que aseguren una recopilación de datos de alta calidad.

El Secretariado debe dar seguimiento a estos indicadores.

Género

Revisión de los Marcadores de Género

El PBSO debe fortalecer la coherencia de los requisitos entre el marcador de género de un proyecto y su inversión presupuestaria en dirección de lograr impactos catalíticos en la situación de desigualdad que afecta a las mujeres; aportar un marco conceptual sólido cuando redactan los próximos proyectos. Mejorar las definiciones de los marcadores ayudará mucho a una mejor identificación de los compromisos cuantitativos y cualitativos que asumen las Agencias Receptoras de los proyectos, a mejorar el sistema de monitoreo con el diseño de unos indicadores apropiados y también a mejorar el seguimiento de los compromisos asumidos en este ámbito.

El Secretariado debe asegurarse de la implementación de los requisitos a partir de las definiciones que establezca el PBSO.

La revisión de la perspectiva de **género debe incorporarse al taller ToC** con las Agencias de modo que en conjunto puedan establecerse las implicaciones conceptuales de términos como “empoderamiento”, “participación política de las mujeres” y “liderazgo de las mujeres”, mejorando la comprensión e impulso. También debe revisarse la manera en que la perspectiva de género está ayudando a mejorar las relaciones de género, evitando se convierta en un tema “solo de mujeres” y pueda causar un impacto también sobre los hombres con los que ellas conviven, en su casa, en la calle, en la organización y en la comunidad.

Sostenibilidad

Los documentos de Proyectos (PRODOCS)

El PBSO debe incluir, antes de la próxima Cartera de proyectos, en los procedimientos y formularios de solicitud de proyectos apartados que requieran un análisis de la sostenibilidad de resultados una vez

concluido el proyecto. Así también es conveniente incorporar indicadores operativos de seguimiento a los factores de riesgo para la sostenibilidad en los formularios de informes intermedio y finales; y en el sistema de monitoreo y evaluación.

Efectos Catalíticos

El Secretariado del PBF debería asegurar la integración de los efectos catalíticos del diseño del proyecto y las herramientas de recaudación de fondos que deberían informarse durante los Comités Ejecutivos.

Análisis de Riesgos

El PBSO debe exigir el análisis de riesgo en los proyectos y que las Agencias realicen análisis de riesgos regulares durante la implementación de los proyectos, ya que el entorno político ha sido volátil, lo que puede afectar el cronograma y los resultados de los proyectos. Este análisis debe orientarse a conocer y mitigar los riesgos para lograr los resultados.

Gestión de la Cartera

Empoderar el Secretariado del PBF

El Secretariado de PBF en Guatemala debería continuar apoyando a las Agencias de implementación en caso de que haya una tercera fase y contar con los recursos financieros y humanos para llevar a cabo sus esfuerzos de capacitación en M&E y definición de resultados de consolidación de la paz al comienzo de la nueva Cartera. Un presupuesto para un proceso participativo de ToC debe estar disponible como clave para el éxito de la Cartera.

Anexos

- ANEXO 1. TÉRMINOS DE REFERENCIA.
- ANEXO 2. LISTA DE PROYECTOS DE LA CARTERA Y DETALLES.
- ANEXO 3. MATRIZ DE EVALUACIÓN Y ANÁLISIS.
- ANEXO 4. HERRAMIENTAS.
 - 1) GUÍA DE ENTREVISTA GENERAL.
 - 2) ENCUESTA EN LÍNEA PARA LAS ONGS, SOCIAL CIVILES Y SOCIOS EN LA IMPLEMENTACIÓN EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR.
 - 3) ANÁLISIS DE LA ENCUESTA.
- ANEXO 5. LISTA DE DOCUMENTOS PRODUCIDOS Y CONSULTADOS.
- ANEXO 6. LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS.
- ANEXO 7. DINÁMICA DE LA DURACIÓN DE LOS PROYECTOS.
- ANEXO 8. ANÁLISIS DE LA EFICACIA DE LA CARTERA 2016-2019 (2020).
- ANEXO 9. ANÁLISIS DEL IMPACTO HUMANO DE LA CARTERA 2016 -2019 (2020) PBF.
- ANEXO 10. ANÁLISIS DE EFECTOS CATALÍTICOS FINANCIEROS DE LA CARTERA 2016-2019 DEL PBF.
- ANEXO 11. ANÁLISIS DEL CRITERIO DE EMPODERAMIENTO Y GÉNERO DEL PBF EN LA CARTERA 2016-2019 (2020).
- ANEXO 12. EL EQUIPO DE EVALUACIÓN.