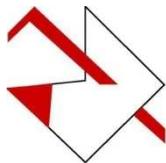


ESTUDIOS, PROYECTOS Y
PLANIFICACIÓN, S.A.



EPYPSA

**[EVALUACIÓN INTERMEDIA DEL PROGRAMA DE
DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE DE LA AECID
EN GUATEMALA]**

INFORME GENERAL

DICIEMBRE 2011

Contenido

Resumen Ejecutivo	3
1) Introducción.....	10
1.1. Antecedentes de la Evaluación	10
1.2. Objetivo de la Evaluación.....	11
1.3. Metodología empleada en la evaluación	14
1.4. Condicionantes y Límites del estudio realizado	16
1.5. Presentación del Equipo de trabajo.....	18
1.6. Descripción de los Trabajos realizados.	19
2) La lógica de la evaluación	24
2.1. Los ejes de evaluación y criterios asociados	24
2.2. Marco de relación y jerarquías entre los tres ejes de análisis	26
2.3. Niveles de utilidad de la evaluación en función de los destinatarios	28
3) Evaluación de primer nivel: sobre el Diseño.....	31
3.1. Descripción del objeto de estudio	31
3.2. Estudio de los criterios de evaluación y factores externos.....	36
3.3. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas	43
4) Evaluación de segundo nivel: Resultados del Programa	47
4.1. Sectores, componentes y proyectos.....	47
4.2. Estudio de los criterios de evaluación y factores externos.....	54
4.3. Conclusiones	60
5) Evaluación de tercer nivel: Proceso de Gestión y ejecución	63
5.1. Descripción del objeto de estudio	63
5.2. Estudio de los criterios de evaluación y factores externos.....	72
5.3. Conclusiones y enseñanzas.....	75
6) Conclusiones y recomendaciones Generales.....	79
6.1. Criterios para la orientación del Programa	79
6.2. Consideraciones sobre la estructura y los procedimientos de gestión.....	82
6.3. Principales lecciones aprendidas	83

Resumen Ejecutivo

La Cooperación Española viene priorizando en las dos últimas Comisiones Mixtas Hispano Guatemaltecas (la VI entre 2005 – 2008 y la VII entre 2009 – 2012) el **PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE** con el objetivo de *“Contribuir al desarrollo local sostenible en las mancomunidades, a través del fomento de la economía local, el fortalecimiento institucional y la gestión ambiental y de riesgo”*. Pretende crear condiciones para la mejora de las condiciones de vida de la población local, especialmente de aquellos grupos más vulnerables. Una cooperación enmarcada en las prioridades que el país asigna a los procesos de desarrollo local. Cuenta ya con 5 años de ejecución ininterrumpida, en los que se han canalizado seis subvenciones anuales (incluyendo 2010) destinadas a favorecer a las Mancomunidades de Municipios priorizadas por el Programa. Ante la importancia del sector dentro de la estrategia general de trabajo en Guatemala, y la amplia experiencia acumulada hasta el momento por la Cooperación Española, se ha considerado pertinente poner en marcha la presente evaluación.

Respecto a los objetivos de esta evaluación, según los Términos de Referencia se han establecido los siguientes: i) *Determinar la pertinencia y coherencia de las intervenciones realizadas, con especial valoración de su contribución a la reducción de las brechas de género; ii) Valorar la correlación entre acciones desarrolladas y los resultados y objetivos propuestos, focalizando el análisis en la respuesta generada a las expectativas de las mujeres; iii) Establecer orientaciones y recomendaciones respecto a los procesos de gestión técnica y financiera que redunden en mejoras para el funcionamiento del Programa.*

Estos objetivos deben tener en cuenta dos parámetros, uno geográfico y otro de carácter sectorial. Respecto al geográfico, considerar que el programa se ha desarrollado en 5 áreas geográficas distintas, 5 mancomunidades de municipios ubicadas en tres cuencas geográficas priorizadas por la AECID en el país. Respecto a los aspectos sectoriales, las acciones del programa se han estructurado en torno a tres componentes. Concretamente, desarrollo económico local, gestión ambiental y de riesgo, y fortalecimiento institucional. A fin de dar respuesta a este reto, el enfoque de la evaluación intermedia se estructura en torno a **tres bloques de análisis**: los relacionados con el diseño de la intervención; los que tienen por objetivo medir el nivel de cumplimiento de los resultados; y los que se centrarán en los procesos de gestión del ciclo del proyecto, desde la identificación hasta el momento de la evaluación intermedia.

Respecto a los criterios, se han tenido en cuenta los aportados por los términos de referencia, ampliados y agrupados según los tres niveles descritos en el párrafo anterior. El resultado final es un abanico de elementos para asegurar una medición completa y contributiva a los objetivos de la evaluación. De forma concreta, se asignan los siguientes criterios a las tres dimensiones:

DISEÑO	RESULTADOS	PROCESOS
ALINEAMIENTO	PERTINENCIA	ORGANIZACIÓN
APROPIACIÓN	VIABILIDAD	ARMONIZACIÓN
GESTIÓN POR RESULTADOS	IMPACTO	SEGUIMIENTO
CONCENTRACIÓN	EFICACIA	RECURSOS HUMANOS
COMPLEMENTARIEDAD	EFICIENCIA	RECURSOS FINANCIEROS
ENFOQUE DE GÉNERO		SELECCIÓN DE INSTRUMENTOS

Dada la fase en la que se encuentra el Programa, se considera que **el diseño y los procedimientos son los dos aspectos fundamentales sobre los cuales la evaluación debe aportar conclusiones y recomendaciones, al menos a nivel de informe general**. La Cooperación Española enfrentará en breve un nuevo proceso de planificación a nivel de país, para el cual requiere valorar las intervenciones que ha llevado a cabo a lo largo de los últimos años. Este proceso traerá consigo una reflexión respecto al apoyo que presta a las Mancomunidades como parte de su estrategia de Desarrollo rural – local. Por ello, se debe buscar extraer el mayor número de elementos que ayuden en dicho proceso. De ahí, la importancia que se concede en la evaluación a los criterios asignados a la primera dimensión.

Evaluación de primer nivel, sobre el Diseño.

Se trata de un Programa de enfoque amplio para acometer el reto del desarrollo local en distintas regiones del país. Combina orientaciones sectoriales con una aproximación territorial, marcada por el enfoque de cuenca hidrográfica. Se plantea alcanzar resultados en aspectos de largo plazo (incidencia en los marcos normativos nacionales, generación de modelos, fortalecimiento de las capacidades), con acciones a corto que respondan a necesidades percibidas por la población, concretamente aquella más desfavorecida y vulnerable (especialmente las mujeres).

Respecto a los beneficiarios, son exclusivamente las cinco Mancomunidades que actualmente integran el Programa. Su incorporación ha sido paulatina, comenzando por la Mancomunidad de municipios de la cuenca alta del río Naranjo – MANCUERNA -, la Mancomunidad de municipios de la cuenca del río Grande – COPANCHORTI -, y la Mancomunidad de municipios de MANKATITLAN. Posteriormente se unen la Mancomunidad de municipios de MANCTZOLOJYA y la Mancomunidad de municipios de MANCLALAGUNA, última en adherirse. Con cada una de ellas el Programa de la Cooperación Española establece una relación directa, estructurada en base a los principios, estrategia y componentes formulados en el documento original. Las mancomunidades son las entidades ejecutoras de los fondos del PDL y responsables de las actuaciones, constituyéndose en beneficiarios de distintas subvenciones a lo largo del periodo. Por su parte, la OTC realiza una labor de apoyo y supervisión del trabajo, asegurando el correcto uso de los fondos, la ejecución de las actividades acordadas y el logro de los resultados previstos.

Sobre el **alineamiento**, el desarrollo económico y la gestión ambiental son pilares de todo proceso de este tipo a nivel territorial, combinado con el fortalecimiento de las estructuras locales de gestión de estos procesos. Sin embargo, no son los únicos aspectos a mejorar, a la vista de las propuestas de beneficiarios e instituciones nacionales. Sectores como servicios sociales básicos (salud, educación), o seguridad alimentaria, no fueron tenidos en cuenta en la formulación inicial y han restado alineamiento con las necesidades expresadas por los actores locales.

En cuanto al segundo de los criterios, **la apropiación**, en líneas generales, se ha conseguido un alto nivel por parte de las Mancomunidades participantes, representadas éstas por los Consejos Municipales en cada caso. Desde su puesta en funcionamiento en 2005 se han producido cambios políticos de importancia, sin que ello haya dado lugar a cambios en los compromisos ni en los procesos que implica el Programa. La materialización de los compromisos financieros tanto para mantenimiento de las estructuras institucionales como para la co-financiación de los proyectos concretos que se han llevado a cabo se ha producido sin grandes contratiempos. Sin embargo, si bien respecto a la gestión hay un general sentimiento de propiedad, respecto a la toma de decisiones aún quedan aspectos a mejorar

Este comportamiento, si analizamos otras iniciativas similares en el país o en otros países en vías de desarrollo, supone sin duda uno de los principales logros del Programa a nivel de apropiación.

Siguiendo con los criterios, en relación a la **gestión para resultados**, el Programa no tuvo en cuenta este principio en su formulación inicial. Carece de un detalle de indicadores que permitan la medición periódica de los resultados a alcanzar, al igual que no se ha establecido una línea de base en función de los diagnósticos elaborados en 2004. Ello da lugar a unos informes de seguimiento que priman más el cumplimiento de las actividades y, por tanto, del ritmo de ejecución presupuestaria, que el análisis de los resultados que se están alcanzando.

El cuarto de los criterios se refiere al nivel de **concentración** del Programa. En el caso del Programa existe una importante identidad geográfica, marcada por el trabajo en las cinco regiones del país donde actúan las Mancomunidades beneficiarias. Todas sus actuaciones están referenciadas a estas zonas. Ello supone, sin duda, un importante nivel de focalización, el cual sin embargo no está sustentado en un análisis de indicadores de desarrollo para seleccionar las zonas del país que deberían ser priorizadas. Por otra parte, el Programa presenta una alta concentración a nivel sectorial. Su actuación está centrada en tres componentes con objetivos específicos definidos, lo cual aporta identidad a la actuación y le proporciona una mayor incidencia sobre ciertos resultados de desarrollo.

La **complementariedad** ha existido, promovida principalmente por la AECID. Ésta se han dado tanto a nivel internacional, donde se ha conseguido que fondos españoles canalizados vía organismos e instituciones multilaterales, promuevan la financiación de proyectos específicos en el marco de las prioridades del Programa. También es preciso destacar la utilización (vía suscripción de convenios) que algunas Mancomunidades han realizado con programas de desarrollo nacional (Ministerio de Agricultura y Ganadería - MAGA - principalmente), para actuar como ejecutores en sus territorios de proyectos de inversión.

Para concluir el análisis de los criterios vinculados a la dimensión de Diseño de esta evaluación intermedia, es necesario aludir al **enfoque de género** / igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. En general, se aprecia que no se ha contado con una visión transversal de género tanto a nivel de identificación de intervenciones, como de estrategias, como a nivel de desagregación de estadísticas, diagnósticos, seguimiento y resultados del programa en cada mancomunidad como a nivel general.

La evaluación de segundo nivel: los resultados del Programa

El Programa de Desarrollo Local Sostenible se formula como una contribución **al desarrollo local sostenible de los municipios seleccionados de las cuencas del lago de Atitlán, río Naranjo y región Chortí a través del fortalecimiento municipal y de mancomunidades, fomento de la economía y la gestión ambiental de riesgos**. La propia redacción de este objetivo marca la orientación de los componentes y resultados a alcanzar. Se trata por tanto de un Programa amplio, marcado por un eje de trabajo enfocado a lo territorial como base del desarrollo local. Entre sus expectativas de resultado destaca la generación de capacidades locales y regionales para promover procesos de desarrollo. A nivel de cada componente se han establecido indicadores y una serie de medidores, que representan las metas a alcanzar. De igual forma, para cada resultado formulado existen estos parámetros, si bien en estos casos los indicadores están más relacionados con productos o “outputs” que con verdaderos “outcomes”.

A la vista de las intervenciones efectivamente realizadas, se puede realizar una clasificación de actuaciones, agrupando las actuaciones en 5 categorías básicas: a) **Cobertura de gastos de estructura**;

b) **Capacitación y formación;** c) **Elaboración de Planes y Estudios;** d) **Inversión directa;** y e) **Campañas de comunicación y sensibilización.** En general, las actuaciones del programa en los distintos sectores combinan fortalecimiento de las capacidades y acciones directas, la mayor parte de ellas conllevando la transferencia de infraestructura y equipo a los beneficiarios identificados. Destaca, en base a esta lógica de trabajo, el número de intervenciones que tienen por objetivo crear institucionalidad en los componentes de desarrollo económico local y gestión ambiental y riesgos. Otro de los aspectos fundamentales respecto a las intervenciones es el ámbito territorial en el que se desarrollan, marcado por el Municipio. Junto a ello, encontramos dos tipos de enfoques, más globales y a priori más relacionados con la razón de ser de la Mancomunidad: **proyectos de tipo territorial y proyectos mancomunados.**

Respecto a la pertinencia, se puede concluir que los componentes del Programa han respondido de forma directa a las necesidades identificadas en cada uno de los territorios. Según el diagnóstico inicial, las carencias para promover el desarrollo local han estado fundamentadas en la falta de capacidad de los actores locales para liderar estos procesos. Sin embargo, si atendemos a la evolución del contexto, se considera que tanto componentes, como acciones, podrían haber sido objeto de un análisis más exhaustivo a fin de asociar directamente necesidades y proyectos.

En segundo lugar, **la viabilidad.** No en todos los proyectos revisados, y en el Programa en general, se cuenta con estudios y análisis de este tipo. A nivel de componente, se echa en falta una reflexión conjunta entre AECID y beneficiarios sobre el tiempo que se precisa para consolidar los logros alcanzados. Solo en aquellas Mancomunidades de mayor consolidación institucional, este criterio ha sido tenido en cuenta desde hace unos años.

En cuanto al impacto, ha sido difícilmente evaluable. Al tratarse en la mayor parte de los casos de acciones de fortalecimiento, de generación de herramientas de planificación, de formación y capacitación, sus resultados concretos se podrán medir a medio y largo plazo. En el caso de la mayor parte de acciones, además, no se han especificado indicadores para hacer una medición, que precisaría una evaluación expresa que analice la situación con y sin proyecto.

Todos los proyectos han sido **eficaces** si se tiene en cuenta el resultado formulado. Sin embargo, la mayor parte de ellos están basados en actividades, o en productos que no permiten valorar el efecto sobre el desarrollo de la población beneficiaria. Así, se considera un resultado que el 50% de los municipios cuenten con un plan director de fomento de la economía local. Si esta es la orientación, el proyecto ha sido eficaz. Sin embargo, esta acción debería traer como resultado un aumento de la inversión privada, la mejora de los ingresos familiares o el descenso del nivel de desempleo. Al no haber tenido en cuenta dichas variables, es difícil concluir que la eficacia haya sido un criterio adecuadamente alcanzado.

Respecto al **criterio de eficiencia,** la comparación entre inversión de recursos y resultados alcanzados (productos, actividades) es adecuada. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que existen unos importantes costes de funcionamiento y gestión en las Mancomunidades que habría que asignar proporcionalmente a cada una de las acciones emprendidas y que debilitan esta afirmación.

Como conclusiones a nivel general, se esperaría que un programa de esta dimensión y de esta capacidad de incidencia posea unos resultados cuantificables, y que establezca los mecanismos apropiados para medir su evolución. Por otra parte, se echa en falta una valoración previa de las alternativas de actuación, a fin de asegurar que las acciones realizadas están dirigidas a los grupos más vulnerables.

A este hecho se añade la dudosa ventaja comparativa que poseen ciertas acciones (las de ámbito exclusivamente municipal o comunitario) para la Cooperación Española y para las propias Mancomunidades, actuando como financiador / ejecutor de micro proyectos que podrían haber sido impulsados por otro tipo de organizaciones (programas de Gobierno Central, ONGD). En línea con ello, se considera necesario profundizar en el diseño y puesta en marcha de proyectos que tengan carácter mancomunado. Este es el verdadero sentido de la asociación de municipios, y no solo contar a nivel territorial con capacidad técnica y financiera para llevar a cabo acciones netamente municipales.

La evaluación de tercer nivel: proceso de gestión y ejecución

El Programa de Desarrollo Local Sostenible desde su inicio en el año 2005 se ha materializado en 27 subvenciones de Estado, canalizadas a 5 beneficiarios distintos (las 5 Mancomunidades) a lo largo de 6 periodos anuales. La subvención es tramitada por la Oficina Técnica de Cooperación y aceptada por la Presidencia de la Mancomunidad. Pasado dicho trámite, los fondos son desembolsados en una cuenta principal en la que tienen firma conjunta los representantes de la AECID y la gerencia de la mancomunidad. En cada una de estas subvenciones existe como respaldo un Plan Operativo Anual, y los recursos se asignan en función del concepto de gasto: gasto corriente e inversiones.

Con respecto a los fondos gestionados, las Mancomunidades reciben recursos de otras fuentes nacionales e internacionales. Existiendo diferencias entre ellas, es habitual que las subvenciones de AECID convivan o hayan convivido en ejecución con fondos de donantes como la Unión Europea, USAID, UNIFEM, GTZ, de ONGD españolas e internacionales y con Programas sectoriales del Gobierno Central. En todo caso, de forma general los fondos AECID suponen la mayor parte de la financiación en el período considerado.

Uno de los aspectos que marcan la actividad de la Mancomunidad es la gestión del programa y, por lo tanto, la relación directa con la AECID. Se han tejido un conjunto de relaciones entre unidad técnica intermunicipal y personal técnico y administrativo de la OTC que determinan los procedimientos de gestión. En el marco de relaciones tiene mucha importancia la propia estructura de funcionamiento de la AECID en el país, en base a líneas de trabajo sectorial que tienen al frente a personas especializadas en los distintos temas. A parte, existe un responsable último del Programa en su conjunto, encargado de dar seguimiento y coherencia de forma global al proceso.

En cuanto a los criterios de valoración, en primer lugar, respecto a **la organización**, las Mancomunidades han logrado generar una estructura que compensa las carencias técnicas que existen en las Municipalidades, de forma específica, y en el territorio en el que actúan de forma general. Se han convertido en referencia no solo para la ejecución de los recursos de la AECID, sino también de otros donantes internacionales, organizaciones no gubernamentales y programas de Gobierno Central.

En referencia a la **armonización**, la Cooperación Española continúa utilizando los procedimientos estándar que marca la Ley de Subvenciones. Ello implica que las Mancomunidades dedican la mayor parte de su tiempo a solicitar subvenciones, ejecutar subvenciones y justificar subvenciones. Para el caso de las menos fortalecidas, o para aquellas Mancomunidades que gestionan un número importante de programas y proyectos de diversas fuentes, esta falta de armonización resta posibilidades para realizar otras funciones.

En cuanto al **seguimiento**, tanto los técnicos sectoriales, como la coordinación del Programa participan activamente en la toma de decisiones en los distintos componentes del proyecto. A juicio de los beneficiarios, esta función se interpreta como más fiscalizadora que asesora. Respecto a la situación de

los **recursos humanos**, ha quedado resaltada en puntos anteriores la capacidad técnica de los que actualmente forman las Unidades Intermunicipales, y la continuidad que se les ha permitido tener en sus puestos. Este aspecto se basa en buena medida en la falta de injerencia política y la transparencia con la que se han llevado a cabo los procesos de selección. Ambas características son sin duda una de las principales fortalezas que tiene actualmente las Unidades Técnicas Intermunicipales.

Para terminar algunas consideraciones respecto a los **recursos financieros**. En general, han sido elevadas las cantidades asignadas a cada territorio donde actúa el Programa. Si bien han intentado mantener una lógica de desarrollo (promoviendo primero fortalecimientos y capacidades, luego diagnósticos y planes sectoriales, y finalmente acciones) se han asignado recursos cuantiosos de inversión en situaciones en las que no estaban definidos los criterios para ello. Este comportamiento ha servido, por el contrario, para afianzar el proceso de asociación y apropiación de las Municipalidades, pero ha generado tensiones en las estructuras de gestión. Posiblemente, también ha generado inercias que son difíciles de cambiar.

En cuanto a conclusiones de carácter general, las Mancomunidades, con apoyo del Programa de la AECID, han sido capaces de generar y poner en funcionamiento una estructura de gestión y unos procedimientos que les permiten liderar desde dentro el proceso de desarrollo local / regional. Se han producido importantes avances que permiten mirar el futuro con optimismo. Han logrado con ello el reconocimiento de actores de desarrollo nacionales e internacionales, lo cual se ha materializado en programas específicos de inversión y desarrollo en el territorio. Sin embargo, se impone la búsqueda de vías para la sostenibilidad y viabilidad de las estructuras técnicas, aspecto en el que el Programa debería seguir trabajando, impulsando un trabajo sistemático a nivel de nuevas autoridades y de sociedad civil. En definitiva, asumir una responsabilidad compartida entre AECID y Mancomunidades para repensar la estructura a fin de garantizar la continuidad del trabajo realizado.

Un segundo aspecto a destacar se refiere a la adaptación de los procedimientos de aprobación y ejecución del gasto a las capacidades demostradas por las Mancomunidades. Junto a ello, sería aconsejable pensar en un volumen de fondos a canalizar acorde a las posibilidades y objetivos, sin generar tensiones internas en la organización a causa del proceso de ejecución y justificación de las subvenciones. En este sentido, el previsible inicio de la ejecución de los Programas del Fondo del Agua puede suponer un factor de importante distorsión. La cuantía que implican puede hacer que la organización de la Mancomunidad se vuelque en ello, descuidando otros componentes y prioridades.

Finalmente, en todo el proceso que se ha apuntado en estas conclusiones, sería muy favorable fomentar más aún el intercambio de experiencias entre las distintas Mancomunidades.

CONCLUSIONES GERNERALES Y CRITERIOS PARA LA REORIENTACIÓN

Aunque a la vista de la formulación no se desprende esta conclusión, vista la trayectoria del Programa se concluye que ha primado el enfoque sectorial frente al territorial. Ha faltado un enfoque general, un concepto de desarrollo territorial – local sobre el que asentar la intervención y que pueda ser asumido por las Mancomunidades beneficiarias. Debido a ello, en ocasiones parece más que se han promovido actuaciones dispersas que por “efecto suma” dan lugar a una actuación programática.

Por otra parte, ante las diferencias de asimilación de cada asociación de municipios, no está claro si se necesita un único Programa, entendido como orientación única de las acciones, o un marco general, con principios claros y resultados homogéneos, pero con capacidad de actuar a distintas velocidades. En esta

línea, sería preciso considerar la posibilidad de fomentar un sistema de graduación de Mancomunidades, pudiendo trabajar con grupos diferenciados según su nivel de capacidad técnico – institucional. Ello permitirá establecer la política de salida de la AECID en el apoyo a las distintas entidades, evitando de esta forma la inercia de la acción específica, del proyecto local.

En tercer lugar, el Programa debería asumir una posición más clara que la que actualmente transmite. La verdadera funcionalidad de la Mancomunidad es promover economías de escala, y diseñar y poner en marcha proyectos en beneficio de la población de vocación territorial / regional, que por su tamaño, complejidad técnica y dificultades de gestión, los municipios de forma independiente no tienen capacidad de llevar a cabo. Este no ha sido un tema que conscientemente se haya impulsado desde el programa, que ha mantenido la lógica del proyecto local, el reparto entre municipios y el enfoque centrado en el cumplimiento de los resultados sectoriales de cada componente. En contraposición a ello, se aprecia una excesiva tendencia a la prestación de servicios de gestión para la ejecución de fondos de distintas procedencias. Por último, es más que evidente que es preciso reforzar el enfoque de género en toda la intervención.

Por último, la participación activa de la AECID en la toma de decisiones junto a las Mancomunidades, ha reforzado el acompañamiento pero ha incidido en la menor apropiación. Sin embargo, todos los actores entrevistados consideran que aún no están preparados para finalizar el apoyo de la AECID.

Para finalizar, el Programa, teniendo un enfoque apropiado y unos objetivos coincidentes con las necesidades de las zonas de intervención, no ha sido explotado en todas sus posibilidades. Ello se podría haber conseguido si se hubiese hecho más énfasis en una serie de aspectos, tales como en el alineamiento y la apropiación, marcando el ritmo y la orientación del programa en función de las necesidades y el grado de consolidación de las distintas mancomunidades; relajando la presión por la ejecución anual de los POA y prestando más atención a otros retos del programa (participación, fortalecimiento, replicabilidad del modelo); fomentando más la consecución de objetivos con un enfoque territorial, usando como referencia la Mancomunidad, y no tanto el cumplimiento de los planteamientos del Programa; buscando una mayor incidencia sobre las acciones territoriales de otros flujos de fondos; y fomentando más el intercambio de experiencias a niveles de los distintos actores, y no centrándose solo en la visión de cumplimiento de las subvenciones a nivel de cada mancomunidad y cada territorio.

1) Introducción

1.1. Antecedentes de la Evaluación

Los Acuerdos de Paz reconocen la descentralización y el desarrollo municipal como la participación más activa de la sociedad civil en el proceso de desarrollo. Estos, reconocimientos han sido ratificados con la aprobación de la Ley de Consejos de Desarrollo, la Ley de Descentralización y las modificaciones al Código Municipal. Dicha legislación abre espacio de participación a los ciudadanos/as a través del sistema de los Consejos de Desarrollo.

En la actualidad, se está impulsando la Política Nacional de Descentralización cuyo objetivo es elevar el nivel de vida de los guatemaltecos/as a través de la democratización del Estado, la mejora de su eficacia de gestión el incremento de la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, como un medio para contribuir a la reducción de la pobreza por la vía del desarrollo local. Para apuntalar este esfuerzo en julio de 2008 se suscribió el denominado “Pacto Nacional por el Desarrollo Local”¹. En ese documento se plasman los compromisos que fueron acordados entre el Gobierno y la Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM-.

Los compromisos incluidos en el Pacto incluyen fortalecer una política de Estado de descentralización; favorecer que se respeten en el Sistema de Consejos de Desarrollo las prioridades de las comunidades y municipios; **fortalecer el asociativismo municipal para el desarrollo**; favorecer la búsqueda de financiamiento de los **servicios que prestan las asociaciones**; apoyar la redefinición y ordenamiento de las competencias municipales y establecer un nuevo Pacto Fiscal; apoyar la asistencia técnica, gestión y formación de recursos humanos; y fortalecer el sistema de consejos de desarrollo, entre otros aspectos.

Sin embargo, dadas las circunstancias que caracterizan a esta coyuntural, puede parecer que no existen condiciones apropiadas para promover un proceso de descentralización. Los Municipios del país muestran una alta debilidad y falta de medios para lograr gestionar en volumen de competencias que la Ley de Descentralización les confiere. Debido a ello, en los últimos años se han llevado a cabo importantes experiencias de asociativismo municipal para lograr afrontar los retos del desarrollo local en sus territorios. Así, Programas de Gobierno y cooperaciones internacionales presentes en el país (multilaterales y bilaterales) han participado en el fortalecimiento de estas iniciativas, desde diferentes enfoques. Se ha llegado incluso a barajarse propuestas como fortalecer a las asociaciones de municipios a través de un mecanismo financiero que permita trasladarles el uno por ciento del total de los recursos que actualmente son asignados a los gobiernos locales en concepto de transferencias provenientes del IVAPAZ. Los nuevos recursos deberían ser utilizados en la creación de la capacidad para que las asociaciones de municipalidades puedan acompañar, complementar y respaldar adecuadamente los procesos de fortalecimiento municipal.

En este contexto, la Cooperación Española viene priorizando en las dos últimas Comisiones Mixtas Hispano Guatemaltecas (la VI entre 2005 – 2008 y la VII entre 2009 – 2012) el **PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE** con el objetivo de *“Contribuir al desarrollo local sostenible en las mancomunidades, a través del fomento de la economía local, el fortalecimiento institucional y la gestión ambiental y del riesgo”*. Pretende crear condiciones para la mejora de las condiciones de vida de la población local,

¹ Extraído de “La Descentralización y el Desarrollo Local en Guatemala”. PROMUDEL 2008.

especialmente de aquellos grupos más vulnerables, mediante el desarrollo económico y la generación de riqueza en los sectores de la agricultura, turismo y promoción de los pequeños y micro empresarios, toda vez que se reduce la vulnerabilidad ambiental y se mejora la prestación de los servicios básicos. Una cooperación, a priori, enmarcada en las prioridades que el país asigna a los procesos de desarrollo local.

Actualmente cuenta ya con 5 años de ejecución ininterrumpida, en los que se han canalizado seis subvenciones anuales (incluyendo 2010) destinadas a favorecer a las Mancomunidades de Municipios priorizadas por el Programa. En concreto, cinco asociaciones en distintas zonas del país han sido receptoras de fondos y asistencia técnica.

Ante la importancia del sector dentro de la estrategia general de trabajo en Guatemala, y la amplia experiencia acumulada hasta el momento por la Cooperación Española, se ha considerado pertinente poner en marcha la presente evaluación. Con ella se espera extraer lecciones aprendidas del proceso, a lo largo de todo el ciclo del proyecto, disponer de una serie de recomendaciones sobre las mejoras a introducir en los procedimientos de gestión y ejecución del mismo y valorar los enfoques de trabajo de forma que sirvan de insumo en próximos ejercicios de planificación de la AECID en Guatemala, o de cualquier otro actor español o internacional interesado en contribuir al desarrollo local en el país.

1.2. Objetivo de la Evaluación

Según los Términos de Referencia de la evaluación intermedia, se han establecido los siguientes objetivos:

- ➔ *Determinar la pertinencia y coherencia de las intervenciones realizadas, con especial valoración de su contribución a la reducción de las brechas de género.*
- ➔ *Valorar la correlación entre acciones desarrolladas y los resultados y objetivos propuestos, focalizando el análisis en la respuesta generada a las expectativas de las mujeres.*
- ➔ *Establecer orientaciones y recomendaciones respecto a los procesos de gestión técnica y financiera que redunden en mejoras para el funcionamiento del Programa.*

Estos objetivos deben tener en cuenta dos parámetros, uno geográfico y otro de carácter sectorial. Respecto al geográfico, considerar que el programa se ha desarrollado en 5 áreas geográficas distintas, 5 mancomunidades de municipios ubicadas en tres cuencas geográficas priorizadas por la AECID en el país.

Respecto a los aspectos sectoriales, las acciones del programa se han estructurado en torno a tres componentes, de los cuales se espera obtener recomendaciones que mejoren su nivel de incidencia. Concretamente, en torno a desarrollo económico local, a gestión ambiental y de riesgo, y a fortalecimiento institucional (tanto a nivel municipal como de las mancomunidades beneficiarias).

Sobre estos requerimientos, la propuesta de realizada por EPYPSA pretende dar respuesta a las necesidades de una **evaluación intermedia, formativa y sumativa**. **Intermedia** ya que se trata de una evaluación que se efectúa “a medio camino” en período del desarrollo de la intervención. Consiste en la valoración crítica de la información producida sobre el comportamiento de las actuaciones para

determinar la pertinencia de los objetivos considerados, la calidad del sistema de gestión y seguimiento que se está aplicando, la forma en la que los objetivos perseguidos se están consiguiendo y, en definitiva, pronunciarse sobre la validez de la intervención en curso, explicando las diferencias respecto a lo esperado, y estimando anticipadamente su resultados finales. **Formativa** puesto que se realiza a la mitad del proceso de implementación, con el apoyo de un equipo evaluador externo pero con fuerte implicación de los equipos de gestión del programa, con el objetivo de mejorar el desempeño. **Sumativa**, ya que se realiza al final de una intervención (o de una fase de ella) para determinar en qué medida se produjeron los resultados previstos. El objetivo de la evaluación sumativa es proporcionar información sobre el valor de la intervención con un propósito muy vinculado a la toma de decisiones específicas como pueden ser su reformulación o continuidad, entre otras.

A fin de dar respuesta a este reto, y para tener en cuenta los distintos niveles y parámetros establecidos en los términos de referencia, el enfoque de la evaluación intermedia se estructura en torno a tres bloques de análisis: los relacionados con el diseño de la intervención; los que tienen por objetivo medir el nivel de cumplimiento de los resultados; y los que se centrarán en los procesos de gestión del ciclo del proyecto, desde la identificación hasta el momento de la evaluación intermedia.

El fundamento de los tres niveles de análisis queda reflejado en el siguiente esquema, que resume los parámetros básicos de la evaluación a modo de guía del trabajo realizado. El detalle de los criterios aparece recogido en el punto 2 de este documento, denominado “Lógica de Intervención”.



Ilustración 1. Parámetros básicos de la Evaluación

Como premisas de la evaluación, en los Términos de Referencia se establecen una serie de requisitos que tienen que ver con anonimato y confidencialidad, responsabilidad, integridad, independencia, incidencias, convalidación de información y entrega de informes. Asumiéndolos completamente, se puede hacer una interpretación más amplia que permita adaptarlos tanto a la metodología de actuación como a los resultados que se pretenden alcanzar. Esta interpretación lleva a considerar los siguientes elementos, que constituyen principios básicos de la Evaluación Intermedia del Programa de Desarrollo Local de la Cooperación Española en Guatemala.

- La evaluación debe complementar el esfuerzo de planificación estratégica y operativa de la cooperación para el desarrollo y proporcionar insumos de cara a la integración de experiencias y lecciones aprendidas en el siguiente ciclo de planificación. Así, la evaluación es concebida como una parte integral del ciclo de la política de cooperación internacional y como una herramienta para la planificación. Por ello, se necesita superar el sesgo de las evaluaciones de proyectos, ya consolidadas, ampliando la unidad de análisis hacia la **evaluación de programas y estrategias**, como es el caso de este trabajo.
- La evaluación no es el último paso a realizar una vez finalizadas las intervenciones, sino que se integra desde el primer momento en que éstas se conciben y diseñan. Para ello, se debe huir de una concepción retrospectiva de la evaluación, para entenderla como una filosofía que debe aplicarse a la planificación de los programas de cooperación al desarrollo. Se asume aquí que la evaluación no es la última etapa de valoración de una intervención ya ejecutada, sino que es un proceso que durará todo su período de vida, por lo que no debe centrarse exclusivamente en el examen de los resultados e impactos, sino que, además, **debe informar sobre el diseño, gestión y procesos de aplicación**, independientemente del momento en que se realice.
- Se apuesta por la aplicación de una aproximación pluralista y participativa. Se entiende esta evaluación de cooperación al desarrollo como **un proceso de diálogo y negociación**, que promueve la participación activa de los actores implicados, públicos y privados, tanto de los agentes donantes como de los receptores, determinando qué información necesitan, cuándo, cómo y para qué. De esta manera, se promulga una aproximación holística a la realidad y a las problemáticas de los territorios, sectores y población de los ámbitos geográficos donde se ha llevado a cabo la intervención.
- Se recogerán los criterios de evaluación del CAD junto con otros que pueden ser de aplicación en función del contexto evaluativo, como la participación, la cobertura, la coherencia del sistema, la complementariedad de las intervenciones o procesos de carácter más amplio referidos a la apropiación de las políticas de desarrollo por parte de los países receptores, o el alineamiento con estas políticas y la armonización de los procedimientos adoptados por los países donantes y receptores. Además se procura la inclusión en el sistema de los mecanismos necesarios para el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en los foros internacionales: ODM, Estrategia de Asociación para el Desarrollo y la Declaración de París.
- La evaluación debe estar **al servicio de la planificación y de la gestión** de cada intervención y del sistema en su conjunto, permitiendo la retroalimentación y el aprendizaje sobre la propia experiencia, aportando insumos para la corrección de las intervenciones en curso y una mejor programación de las futuras. Por ello, se ha de realizar un esfuerzo en sistematizar el procedimiento de recopilación de información y en definir indicadores que permitan seguir la evolución de la aplicación de las intervenciones, fundamentalmente, de carácter estratégico.

- Para promover el uso de los resultados de las evaluaciones se considera necesario poner en marcha **procesos de comunicación, divulgación y difusión de los resultados a los beneficiarios** y población en general, así como asumir el compromiso de trasladar las recomendaciones de las evaluaciones en una propuesta de actuaciones de mejora.

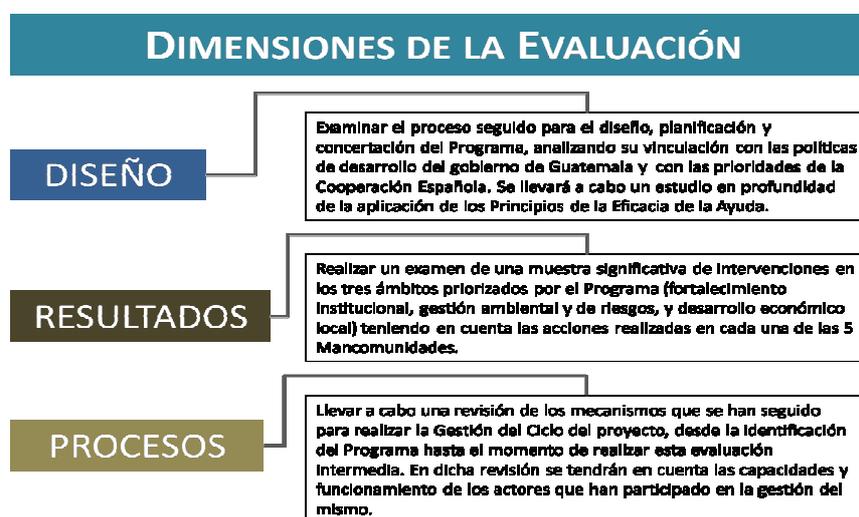
Para favorecer la apropiación de los aprendizajes y el fortalecimiento de capacidades institucionales se requiere una participación activa de los gestores en todo el ciclo de la evaluación. Así se conseguirá incidir en las responsabilidades de cada uno, proporcionando una utilidad a la evaluación más allá de la valoración de los resultados alcanzados.

1.3. Metodología empleada en la evaluación

Para hacer frente a los objetivos de la presente evaluación, teniendo en cuenta los distintos ámbitos expuestos en los Términos de Referencia, se ha planteado una metodología de trabajo acorde a los requerimientos. La misma pretende recoger los elementos principales del estudio, organizarlos en fases, diferenciar niveles, establecer criterios para el análisis, dar un adecuado tratamiento a la información recopilada y asegurar la consecución de resultados útiles y acordes a las características de la Cooperación Española.

Para describir la metodología utilizada, se presenta a continuación un esquema basado en las dimensiones de la evaluación reseñadas anteriormente:

Ilustración 2. Dimensiones de la Evaluación



Según el esquema, se plantean tres niveles de análisis principales, agrupándolos de forma que se facilite el análisis y la posterior elaboración de conclusiones y recomendaciones.

La evaluación pretende extraer conclusiones en varios sentidos. Por una parte, con una visión amplia, conocer si **los fundamentos del Programa responden a los planteamientos de una acción de**

cooperación para el desarrollo eficaz. Es decir, si se han tenido en cuenta las necesidades de los beneficiarios en términos generales, y si se han considerado las respuestas más coherentes y pertinentes para hacer frente a la realidad. En segundo lugar, se espera contar con una **valoración de los resultados obtenidos**, tras unos años de ejecución, en los que se han llevado a cabo distintas actividades agrupadas en tres componentes (desarrollo económico local, gestión ambiental y de riesgo y fortalecimiento institucional). En tercer y último lugar, **analizar los mecanismos de gestión que se han puesto en práctica**, considerando aspectos organizativos y financieros, con vistas a mejorar los procesos en las siguientes etapas del Programa.

Se pretenden alcanzar los siguientes objetivos para cada uno de ellos:

1. **Diseño del Programa:** con el fin de examinar el proceso seguido para el diseño, planificación y negociación del Programa, analizando su vinculación con las políticas de desarrollo del gobierno de Guatemala, así como las orientaciones de desarrollo a nivel Departamental, Mancomunado y Municipal. De igual forma, revisión de la relación con las prioridades de la Cooperación Española para esta área geográfica expresadas en sus documentos principales de planificación (DEP, COMIX). En este sentido, se lleva a cabo un estudio en profundidad de la aplicación de los Principios de la Eficacia de la Ayuda (Declaración de París, Agenda de Acción de Accra) al diseño del Programa. De forma específica, se estudian los elementos del diseño (tanto a nivel de formulación como de resultados) que conducen a reducir la brecha entre mujeres y hombres.
2. **Resultados de las intervenciones:** Se realiza un examen de una muestra significativa de intervenciones en los tres ámbitos priorizados por el Programa (fortalecimiento institucional, gestión ambiental y de riesgos, y desarrollo económico local) teniendo en cuenta las acciones realizadas en cada una de las 5 Mancomunidades. De este análisis particular, que no pretende analizar todo el universo de actuaciones que se han realizado, se extraen conclusiones sobre los resultados alcanzados y sobre los efectos positivos y negativos (directos e indirectos) que han tenido dichas intervenciones para la población beneficiaria.
3. **Procesos de Gestión:** la orientación de este nivel de análisis es llevar a cabo una revisión de los mecanismos que se han seguido para llevar a cabo la Gestión del Ciclo del proyecto (GCP), desde la identificación del Programa hasta el momento de realizar esta evaluación intermedia. En dicha revisión se tienen en cuenta las capacidades y funcionamiento de la AECID, fundamentalmente de la Oficina Técnica de Cooperación, las de las Mancomunidades como entidad asociativa y de cada Municipalidad participante, de las relaciones entre Cooperación Española, Entidades Beneficiarias y población meta, y de las coordinaciones de éstos con otros agentes de cooperación con presencia en las zonas de Intervención del Programa. Los aspectos relacionados con administración financiera y mecanismos de seguimiento han de formar parte de este nivel de análisis.

En cada uno de los ejes de la evaluación se sigue un procedimiento de análisis similar, solo diferenciado por los objetivos y los criterios e indicadores utilizados. Para todos los casos se busca asegurar las **relaciones causa – efecto**, de manera que se procure aislar lo más posible los análisis subjetivos que no

estén basados en evidencias reales y cuantificables. En cualquier caso, se tendrán en cuenta tanto las limitaciones que hayan existido durante el proceso de evaluación, así como el conjunto de factores internos y externos que, sin formar parte del objeto a evaluar, han tenido una incidencia determinante en su forma de comportamiento.

En función de cada uno de los niveles de la evaluación, se han asignado una serie de criterios específicos a medir, asociando a los mismos un conjunto de indicadores, que serán especificados en el apartado 2.1 del presente informe.

1.4. Condicionantes y Límites del estudio realizado

Un proceso evaluativo de estas características, que pretende dar como resultado información de calidad tanto para agentes decisores, como para ejecutores y beneficiarios, conlleva indefectiblemente condicionantes, restricciones y limitantes que afectarán al producto final.

En el caso que nos ocupa, han surgido elementos que suponen un condicionante en el trabajo realizado hasta el momento². En su mayor parte, a juicio del equipo evaluador, son aspectos subsanables en las siguientes fases de la evaluación, una vez se discutan los contenidos de este primer borrador con los actores involucrados. De cualquier forma, es preciso hacer mención de algunos de ellos:

- a) **La amplitud de la evaluación puede llevar a restar profundidad y coherencia al análisis.** Como quedó establecido al inicio, el objetivo esperado tiene mucho de multidimensional. Se busca la medición de aspectos relacionados con el diseño, con los procedimientos y con los resultados. Además, y quizás lo más importante, se espera analizar tanto los fundamentos de un Programa de Cooperación (por definición, un conjunto de acciones ejecutadas bajo la misma lógica, medibles en la consecución de sus resultados, todos ellos contributivos de un objetivo común y regidas por procedimientos estandarizados), como las acciones que se han desarrollado a nivel local. Todo ello, teniendo en cuenta que las coincidencias entre la formulación de un Programa de Desarrollo Local Sostenible, y la realidad de su puesta en marcha, no siempre coinciden. El esfuerzo financiero y técnico realizado por la Cooperación Española, con la estrechísima participación de instituciones y beneficiarios finales, se ha materializado en objetivos que tienen que ver con lo sectorial, con lo institucional y con lo territorial, siempre en función del momento y el lugar concreto en el que se ha desarrollado la acción, generando distintas formas de entender el Programa.

Este múltiple enfoque, en ocasiones, impide centrar el análisis y ramifica las opciones de continuidad. Esta variable, en cualquier caso, supone un elemento de riqueza que la evaluación tratará de poner en valor.

² Es preciso tener en cuenta que nos encontramos en una etapa intermedia del proceso, entregando un primer borrador, que será mejorado en las semanas posteriores a este informe

- b) Relacionado con el punto anterior, nos encontramos una **marcada heterogeneidad del objeto de estudio**, que determina la aplicación de dimensiones y criterios. Dicha heterogeneidad se manifiesta tanto en el calendario de las acciones del proyecto, principalmente debido a la incorporación de nuevos beneficiarios una vez iniciado el Programa, como en la evolución particular de la institucionalidad de las Mancomunidades, que marca su nivel de fortalecimiento actual. Ello da lugar a que la información disponible haya tenido algunos desequilibrios, tanto en lo que se refiere a acceso a información documental, como al propio interés de los representantes de cada una en participar en las reuniones planteadas en torno a esta evaluación intermedia. Estos elementos han dado como resultado la necesidad de hacer referencias a la valoración con matizaciones dependiendo de la situación particular de cada una de la Mancomunidades beneficiarias del Programa, restando posibilidades a la extracción de conclusiones generales. Aún así, la posibilidad de comparar los comportamientos y los resultados del programa en cinco realidades diferentes, proporciona elementos de gran utilidad a la evaluación que se ha realizado.
- c) La situación del **proceso de descentralización en el país, marcado por la coyuntura política**, genera incertidumbres sobre la continuidad del proceso de consolidación de las Mancomunidades como actores clave del desarrollo local. Durante el trabajo de campo realizado en la primera fase, además, se ha notado la influencia de la pre-campaña electoral, estando en ocasiones los Alcaldes y representantes en los Concejos Municipales muy centrados en la agenda política y no tanto en aportar sus opiniones para esta evaluación. Prueba de ello ha sido la escasísima participación de ediles y alcaldes en las reuniones planteadas en el trabajo de campo. Por otra parte, la sostenibilidad de los resultados que el Programa ha planteado respecto a la consolidación de las Mancomunidades está directamente relacionada con los cambios legislativos (Ley de Descentralización, Código Municipal) que se podrían producir en el país pero que, en estas circunstancias, es impredecible el ritmo y el enfoque que traerán en los próximos meses.
- d) **Algunos objetivos de la evaluación**, respecto a la realidad de la formulación y sobre todo de la ejecución del programa, **son difícilmente alcanzables**. En concreto, existe una referencia expresa en los términos de referencia del presente trabajo respecto al interés de conocer los impactos y resultados en relación al enfoque de género, es decir, a los beneficios específicos conseguidos para las mujeres beneficiarias. Sin embargo, a la vista de los documentos consultados y, sobre todo, de la observación realizada durante el trabajo de campo, no se han encontrado elementos que permitan asegurar que ha habido una estrategia directamente relacionada con este sector, ni mucho menos estadísticas e indicadores desagregados por género para hacer un seguimiento de los resultados alcanzados (salvo en aquellos proyectos en los que se busca beneficiar específicamente a las mujeres). Por ello, aunque se aportarán conclusiones y valoraciones, la profundidad de este análisis quedará restringida a la información disponible que, como se ha apuntado y se desarrollará posteriormente, no es toda la que se podría haber esperado a la vista de los objetivos planteados.
- e) Los resultados esperados requieren el **análisis de la posición de diferentes actores relacionados con el enfoque del Programa**. Dado el enfoque de la planificación, con un fuerte

énfasis en reforzar la institucionalidad de los movimientos asociativos a nivel municipal, necesitaría un contraste con otros modelos de desarrollo local que no tienen en cuenta este tipo de institucionalidad. Buscando una valoración de las ventajas de esta forma de trabajo, apuesta particular de la Cooperación Española frente a lo que han adoptado otros donantes internacionales, es fundamental analizar cómo se está actuando en otros casos. Para ello, sería necesario un contacto tanto con actores internacionales (donantes bilaterales y multilaterales) y con gestores de Gobierno Central relacionados con la materia. Sin embargo, debido a las restricciones de tiempo, por una parte, y al hecho de que los términos de referencia del presente trabajo no lo requerían, por otra, solo se ha logrado entrevistar a algunos representantes de dichos actores. A juicio del equipo de evaluadores, a fin de cumplir con los objetivos previstos, hubiese requerido profundizar aún más en esta línea, de forma que las conclusiones y recomendaciones pudiesen estar aún más justificadas.

- f) Finalmente, se considera que el **tiempo disponible para realizar la presente evaluación está muy ajustado**, lo que redundaría en las posibilidades de análisis y justificación de las conclusiones de la misma. La amplitud de componentes, enfoques y realidades sobre las que actúa el Programa requeriría de un mayor tiempo para el análisis y la revisión de documentación. Si bien se ha recibido al inicio una importante cantidad de documentos, algunos de ellos, fundamentales para la revisión de las intervenciones o de los procesos, no han estado disponibles hasta la realización de la primera fase del trabajo de campo. En cualquier caso, esta es una restricción relativa ya que se trata de parámetros recogidos en los términos de referencia y, por tanto, corresponde al equipo evaluador poner en práctica la metodología y las medidas que sean necesarias para adaptarse al tiempo disponible buscando el mayor nivel de calidad posible. Tanto para la Cooperación Española principalmente, como para las Mancomunidades en segundo término, es necesario contar con nuevos elementos que ayuden en el proceso de planificación de una posible nueva etapa del programa. Ello no quita, sin embargo, que idealmente se considere necesario más tiempo para asegurar resultados de la máxima calidad.

Estos condicionantes / limitantes de la evaluación han de ser ampliados y matizados a medida que avance el proceso evaluativo. Las valoraciones aportadas en este primer borrador están referidas a esta fase en concreto, pudiendo variar a medida que se cumplan el resto de etapas previstas.

1.5. Presentación del Equipo de trabajo

A la evaluación se ha asignado un equipo de profesionales de dilatada experiencia en trabajos similares, que combinan distintas nacionalidades y áreas de especialización. En concreto, se han involucrado dos expertos españoles, una experta francesa, dos especialistas guatemaltecos y una experta de nacionalidad costarricense. Juntos permiten la cobertura de las distintas facetas metodológicas y

temáticas del proceso. Es destacable, además, los trabajos previos realizados por este grupo en el país, lo que aporta garantías de trabajo en equipo gracias al conocimiento previo que existe.

A continuación se aporta una tabla resumen de los miembros del equipo en la que se detallan sus funciones y las áreas de especialización en cada uno de los casos.

Tabla 1. Equipo de Trabajo Principal

MIEMBRO DEL EQUIPO	FUNCIONES	ESPECIALIDAD SECTORIAL
Fernando Mudarra	→ Coordinación General del Estudio. → Organización del grupo de trabajo. → Redacción de informes parciales y finales → Control de calidad → Participación en reuniones de Grupo de Seguimiento con actores involucrados en la evaluación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Especialista en Diseño, formulación, ejecución y evaluación de programas y proyectos de cooperación internacional, especialmente de la Cooperación Española. ▪ Conocimiento de la realidad latinoamericana en general y de la de Guatemala en particular. ▪ Especialista en los sectores de fortalecimiento municipal y desarrollo económico local
	→ Redacción de informes parciales y finales → Análisis de información documental → Elaboración de herramientas para obtención de información primaria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Especialista en formulación y evaluación de programas de cooperación. ▪ Metodólogo de herramientas para obtención de información primaria ▪ Especialista en Gestión Ambiental y de Riesgos, y en fortalecimiento municipal ▪ Conocimiento de la realidad latinoamericana en general y de la de Guatemala en particular.
Wilson Castañeda	→ Redacción de informes parciales y finales → Análisis de información documental → Elaboración de herramientas para obtención de información primaria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Especialista en evaluación de programas y proyectos de cooperación internacional ▪ Especialista en desarrollo rural y en gestión ambiental ▪ Conocimiento de la realidad latinoamericana en general.
	→ Redacción de informes parciales y finales → Análisis de información documental → Elaboración de herramientas para obtención de información primaria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Especialista en evaluación de programas y proyectos de cooperación internacional ▪ Especialista en desarrollo rural y en gestión ambiental ▪ Metodólogo de herramientas para obtención de información primaria ▪ Conocimiento de la realidad latinoamericana en general y de la de Guatemala en particular.
Mathilde Laval	→ Redacción de informes parciales y finales → Análisis de información documental → Elaboración de herramientas para obtención de información primaria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Metodólogos de herramientas para obtención de información primaria ▪ Conocimiento de la realidad latinoamericana en general y de la de Guatemala en particular.
	→ Redacción de informes parciales y finales → Análisis de información documental → Elaboración de herramientas para obtención de información primaria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conocimiento de la realidad latinoamericana en general y de la de Guatemala en particular.
Mayra Solares	→ Redacción de informes parciales y finales → Análisis de información documental → Elaboración de herramientas para obtención de información primaria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Metodólogos de herramientas para obtención de información primaria ▪ Conocimiento de la realidad latinoamericana en general y de la de Guatemala en particular.
	→ Redacción de informes parciales y finales → Análisis de información documental → Elaboración de herramientas para obtención de información primaria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conocimiento de la realidad latinoamericana en general y de la de Guatemala en particular.
Equipo de Apoyo: Raul Gallardo Andrea Meza	→ Elaboración de herramientas para obtención de información primaria → Revisión de textos de informes parciales y finales → Control de calidad → Participación en reuniones de trabajo, contacto con grupos involucrados en la evaluación cuando sea necesario	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Especialidades en materia de género, fortalecimiento municipal, gestión de riesgos y desarrollo económico local. ▪ Aportan las capacidades de la oficina de EPYPSA en San José de Costa Rica para apoyar técnicamente aquellos trabajos que implique la evaluación.

1.6. Descripción de los Trabajos realizados.

La Evaluación Intermedia se llevará a cabo en base a SEIS FASES, según se desprende de los Términos de referencia. Ha tenido una duración total de 24 semanas (6 MESES) a partir de la firma del contrato. En esta duración estimada están incluidos los plazos para la supervisión y validación de los informes. En cada una de ellas además se incluyen las referencias a los productos intermedios y un mejor

seguimiento por parte de las instancias de coordinación y seguimiento. La estructura y orientación de cada fase es la siguiente:

Tabla 2 Fases y productos de la Evaluación

Fases	Duración	Productos
Fase 1: ajuste de parámetros básicos y recopilación de información	2 semanas	Programa de trabajo actualizado y profundización de la propuesta metodológica para la realización del estudio
Fase 2: estudio de gabinete	6 semanas	Informe preliminar y plan de trabajo de campo
Fase 3: trabajo de campo	2 semanas	Memoria de trabajo de campo
Fase 4: análisis participativo y de gabinete	6 semanas	Borrador de informe final de evaluación, y de los informes particulares de cada una de las mancomunidades
Fase 5: elaboración de informe final de evaluación	6 semanas	Informe general final de evaluación y de informes específicos de evaluación para cada mancomunidad
Fase 6: difusión de los resultados de la evaluación	2 semanas	Entrega física de informes y devolución de resultados a los actores participantes

En las etapas y trabajos realizados en terreno, se han tenido en cuenta las siguientes pautas principales:

- Entrevistar a actores claves del programa tanto a nivel de la OTC como de instituciones y organismos colaboradores como puede ser el INFOM o el PNUD.
- Entrevistar los beneficiarios institucionales, las municipalidades y las mancomunidades, enfocándose tanto en la entrevista de alcaldes como de técnicos municipales.
- Entrevistar los beneficiarios finales, seleccionando una muestra representativa de la diversidad de intervenciones del Programa, reuniéndose con directivos de cooperativa, juntas de agua o asociaciones de guías turísticas por ejemplo (Se detalla más adelante la lista de beneficiarios seleccionados para esta fase de campo).
- Entrevistar los gestores del programa tanto los gestores de la AECID que se encuentra a nivel de la OTC como de los equipos gestores de las diferentes mancomunidades.
- Realizar visitas de intervenciones a fin de tener una visión del trabajo realizado en cada uno de los tres componentes principales del programa. En esta fase de campo se realizará una primera ronda de visita que se completará posteriormente. (Se detalla más adelante la lista de intervenciones seleccionadas para esta fase de campo).

La devolución a las Mancomunidades del Informe Final y recomendaciones se ha realizado durante la tercera visita a Guatemala realizada a finales de octubre de 2011, en la que se visitaron cada una de las Mancomunidades, realizando en cada caso talleres de discusión para el ajuste final de los documentos de evaluación..

A fin de seleccionar las intervenciones a visitar se ha sistematizado la información de avances de actividades de cada una de las mancomunidades y se ha seleccionado las intervenciones y los beneficiarios finales los más representativos de cada estrategia mancomunada. El detalle de los proyectos analizados durante la evaluación se detalla a continuación:

1. MANCTZOLOJYA

Componente fortalecimiento: Reuniones relativas a los beneficiarios institucionales y actores claves (reuniones previstas en la agenda con alcaldes, técnicos municipales, equipo gestor), así como a partir de la información bibliográfica (en particular la evaluación de impactos de octubre 2010).

Componente desarrollo económico local: Sololá es la zona con mayor concentración de intervenciones. Se han visitado dos intervenciones y se han realizado reuniones con sus beneficiarios:

- (i) la RECOMHSA (red de productores de hortalizas de Sololá) con una reunión con su junta directiva y una visita a invernaderos y el centro de acopio y exportación
- (ii) el grupo de mujeres de artesanías tejidos típicos Ixcoqa Tzolojya con una reunión con su junta directiva y una visita de sus instalaciones.
- (iii) el Mercado de Sololá con una visita a la infraestructura y una reunión con la municipalidad (como gestora) y la comisión de vendedores.

Componente ambiental y de riesgo: San José de Chacaya es a priori la zona que se ha beneficiado con mayor importancia de este componente. Sin embargo a fin de perder el menos tiempo posible en transporte se realizarán visitas en Sololá, dejando San José de Chacaya para visitas posteriores. Se ha realizado una visita del centro de compostaje de Sololá y un encuentro con los responsables de la gestión del centro.

2. MANCLALAGUNA

Componente fortalecimiento: Reuniones relativas a los beneficiarios institucionales y actores claves (reuniones previstas en la agenda con alcaldes, técnicos municipales, equipo gestor), así como a partir de la información bibliográfica (en particular la evaluación de impactos de octubre 2010).

Componente desarrollo económico local: se ha realizado el recorrido turístico completo, iniciando en San Pedro y finalizando en San Marcos. Incluye reuniones con guías y responsable de ambos complejos. Además se ha tenido una reunión con las mujeres que han tenido acceso a una formación laboral que se encuentren en este mismo municipio.

Componente Gestión ambiental y de riesgo: Todavía no se han ejecutado obras en este componente. Por lo tanto se analizará solamente a nivel de reuniones con los beneficiarios institucionales al igual que el primer componente.

3. MANKATITLAN

Componente fortalecimiento: Reuniones relativas a los beneficiarios institucionales y actores claves (reuniones previstas en la agenda con alcaldes, técnicos municipales, equipo gestor), así como a partir de la información bibliográfica (en particular la evaluación de impactos de octubre 2010).

Componente desarrollo económico local: Visitas a mujeres productoras de setas y una reunión con la junta directiva de la asociación. Además se ha llevado a cabo una reunión con la junta directiva de

ADIPMA. Ha visitado igualmente el ecomuseo de Panajachel y se han mantenido reuniones con los guías. Será necesario realizar visitas adicionales a fin de afinar el trabajo de campo.

Componente de gestión ambiental y de riesgo: Las principales intervenciones realizadas en esta mancomunidad están relacionadas con abastecimiento de agua. Se ha realizado una visita al proyecto de puesta en marcha de contadores de agua por su carácter novedoso y una reunión con la junta directiva de la junta de agua responsable del seguimiento de los contadores.

4. MANCOMUNIDAD DE COPAN CHORTI

Componente fortalecimiento: Reuniones relativas a los beneficiarios institucionales y actores claves (reuniones previstas en la agenda con alcaldes, técnicos municipales, equipo gestor), así como a partir de la información bibliográfica (en particular la evaluación de impactos de octubre 2010).

Componente desarrollo económico local: Esta mancomunidad ha realizado un gran número de intervenciones y se necesitará también un trabajo adicional de campo. Para esta primera fase de visitas se ha realizado un encuentro con los directivos de la cooperativa CHORTIJOL R.L así como con el personal de la cooperativa, y se visitaron las diferentes infraestructuras recibidas por la cooperativa a través de programa (en particular el centro de acopio y de envasado y un sistema de riego).

Componente de gestión ambiental y de riesgo: El componente de riesgo está muy adelantado en esta mancomunidad y es de especial interés darle énfasis. Se visitó el proyecto de Mejoramiento del sistema de abastecimiento de agua de la cabecera municipal de Jocotán, reuniéndose con los responsables del proyecto así como con la junta de agua de la zona. Se visitó igualmente un área de intervención del Programa de Protección Física y Natural de Fuentes de agua ya que es el programa más importante de reforestación del Programa.

5. MANCUERNA

Componente fortalecimiento: Reuniones relativas a los beneficiarios institucionales y actores claves (reuniones previstas en la agenda con alcaldes, técnicos municipales, equipo gestor), así como a partir de la información bibliográfica (en particular la evaluación de impactos de octubre 2010).

Componente desarrollo económico local: Se realizó una visita del centro de comercialización de San Martín o San Juan en función de las disponibilidades reuniéndose con los responsables del centro de comercialización (GREPAGUA - Gremial de Papicultores de Guatemala). Se realizaron también visitas de los macro túneles implementados en la zona y se entrevistaron a sus beneficiarios.

Componente de gestión ambiental y de riesgo: Centrado en el municipio de San Antonio, visitando la planta de tratamiento y reuniéndose con el gestor de la planta. En el mismo municipio se visitaron también las intervenciones relativas a tratamiento de residuos sólidos y se llevaron a cabo reuniones con los responsables de las diferentes acciones. Se hicieron encuentros específicos sobre el tema de gestión de los bosques municipales y protección de zonas de recargas hídrica con los técnicos municipales sin visitar los sitios.

Respecto a la metodología empleada, se definieron distintos grupos de actores a involucrar en el proceso de evaluación a fin de asegurar un proceso formativo y participativo. De manera general, se pueden definir 4 grupos de actores en cuanto a grupos de fuente de información:

- a) El equipo de gestión del Programa tanto a nivel de las mancomunidades como de la OTC, los cuales tienen una visión global del programa en cuanto a los tres niveles de análisis propuesto para la evaluación (diseño, resultados y procesos). Se han realizado entrevistas semi-estructuradas (con los gerentes y responsable del programa en la OTC) y debates en grupos focales (con el equipo gestor de cada comunidad)
- b) Los alcaldes de las mancomunidades como beneficiarios institucionales son actores claves para valorar el diseño del Programa y en particular su inserción en la política local y los procesos. Se trabajó con ellos a través de debates en grupos focales.
- c) Los técnicos municipales de las mancomunidades serán los actores institucionales con una visión clara de las intervenciones. Se tiene que enfocar sus entrevistas sobre aspectos de procesos y de resultados. Se han realizado para ello debates en grupos focales para cada mancomunidad además de observaciones directas con los técnicos municipales encargados de las intervenciones visitadas y entrevistas semi-estructuradas con los mismos.
- d) Los beneficiarios finales de las intervenciones son los receptores últimos de los impactos generados por el proyecto. Su aporte es clave para los niveles de procesos y resultados. Se ha trabajado principalmente a través de entrevistas semi-estructuradas y a través de observación directa del uso que los beneficiarios directos hacen de las intervenciones.

2) La lógica de la evaluación

2.1. Los ejes de evaluación y criterios asociados

Respecto a los criterios, se han tenido en cuenta los aportados por los términos de referencia, los cuales han sido ampliados y agrupados según los tres niveles descritos en el punto anterior. El resultado final es un completo abanico de elementos para asegurar una medición completa y contributiva a los objetivos de la evaluación. De forma concreta, se asignan los siguientes criterios a las tres dimensiones:

Tabla 3 Criterios según dimensión

DISEÑO	RESULTADOS	PROCESOS
ALINEAMIENTO APROPIACIÓN GESTIÓN POR RESULTADOS CONCENTRACIÓN COMPLEMENTARIEDAD ENFOQUE DE GÉNERO	PERTINENCIA VIABILIDAD IMPACTO EFICACIA EFICIENCIA	ORGANIZACIÓN ARMONIZACIÓN SEGUIMIENTO RECURSOS HUMANOS RECURSOS FINANCIEROS SELECCIÓN DE INSTRUMENTOS

Para cada uno de los criterios se han diseñado una serie de preguntas clave a las que la evaluación pretenderá dar respuesta. Estas preguntas permiten además la organización de la información recabada y la ordenación de las conclusiones y recomendaciones según las distintas temáticas a las que hay que hacer frente. Concretamente, para cada dimensión de análisis y cada criterios se han formulado las siguientes cuestiones a evaluar:

Tabla 4 Preguntas de Evaluación Según Criterio

CRITERIO DE VALOR: DISEÑO DEL PROGRAMA	
Dimensión de Análisis	Pregunta de Evaluación
ALINEAMIENTO	¿Los objetivos propuestos están en coincidencia con las prioridades estratégicas de las instituciones beneficiarias?
	¿El diseño del Programa responde a las prioridades del Gobierno receptor, y a los acuerdos entre éste y la Cooperación Española?
APROPIACIÓN	¿Los beneficiarios han participado directamente en el diseño del Programa?
	¿Se ha alcanzado un liderazgo institucional de los beneficiarios en la toma de decisiones sobre el programa? ¿están representados los distintos grupos de población (según género, étnia?
GESTIÓN POR RESULTADOS	¿Los resultados previstos tienen asociados un procedimiento de medición y seguimiento?
CONCENTRACIÓN	¿Están ajustadas las dotaciones financieras con los resultados a alcanzar?
	¿Se han agrupado las acciones concretas (proyectos) en municipios/comunidades de mayor índice de pobreza? ¿Ha existido un estudio previo de alternativas?

COMPLEMENTARIEDAD	¿Otros actores españoles e internacionales han tenido en cuenta los objetivos del Programa al diseñar sus intervenciones en el sector / en la zona de trabajo?
	Respecto al resto de acciones de la OTC en las zonas de intervención ¿existe complementación con otros programas y/o instrumentos (multilaterales, programas sectoriales como FCAS, etc.)?
ENFOQUE DE GÉNERO	¿Han participado las representantes de las mujeres beneficiarias en la definición del Programa?
	¿Se han definido los objetivos y se han formulado resultados específicos para dar respuesta a las prioridades de las mujeres?
	¿Las mujeres individualmente o a través de representación participan en la gestión, ejecución y seguimiento del Programa?

CRITERIO DE VALOR: RESULTADOS DE LAS INTERVENCIONES

Dimensión de Análisis	Pregunta de Evaluación
PERTINENCIA	¿La formulación del programa responde a una identificación basada en árbol de problemas / alternativas?
	¿Para la formulación del programa se han tenido en cuenta otras acciones promovidas desde el Gobierno nacional / local, otras cooperaciones internacionales?
VIABILIDAD	¿Las acciones definidas han tenido en cuenta análisis previos sobre viabilidad tecnológica / técnica?
	¿Se han diseñado los proyectos ejecutados pensando en las capacidades para la gestión y el mantenimiento de los beneficiarios?
IMPACTO	¿Los objetivos se han establecido en función de una línea de base inicial? En caso contrario, ¿se ha intentado corregir esta situación a lo largo del proyecto?
	¿Existe un proceso de medición de los avances en la mejora de variables básicas para el desarrollo humano? ¿Se puede concluir objetivamente que ha existido una mejora de las condiciones de vida de la población beneficiaria?
EFICACIA	¿Se ha establecido una relación entre instrumentos y resultados óptimos? ¿Se han realizado valoraciones del desempeño a lo largo de la vida del proyecto?
	¿Existe la posibilidad de relacionar acciones con resultados? ¿Las actividades tienen como función generar productos medibles y valorables, relacionados específicamente con los resultados y objetivos del proyecto?
EFICIENCIA	¿Se ha establecido un análisis previo (coste –beneficio) para asignar recursos por cada uno de los objetivos y resultados?
	¿La formulación de los resultados y objetivos han tenido en cuenta los plazos en actuaciones similares, en la zona, para ajustar su duración?
TRANSVERSALES	¿Se han tenido en cuenta en la formulación y ejecución de cada componente las prioridades transversales de la Cooperación Española? ¿Las entidades beneficiarias son conscientes de mantener un enfoque transversal o lo consideran inoperativo?

CRITERIO DE VALOR: PROCESOS DE GESTIÓN EN CADA MANCOMUNIDAD	
Dimensión de Análisis	Pregunta de Evaluación
ORGANIZACIÓN	¿La estructura de gestión del programa está diseñada en base a los objetivos y resultados propuestos?
	¿La comunicación entre unidades de la OTC, y entre estas y la sede central permiten un conocimiento directo de las condiciones en la que se está llevando a cabo el Programa?
ARMONIZACIÓN	¿Se han diseñado procedimientos coincidentes con los mecanismos de ejecución de las entidades beneficiarias?
	¿Los formatos de trabajo del programa son coincidentes con los que habitualmente utiliza la Cooperación Española?
	¿La modalidad de gestión del programa (desde la identificación hasta esta evaluación intermedia) guarda relación con las formas de trabajo de otras cooperaciones o de las ONGD con trabajo en las zonas?
SEGUIMIENTO	¿Se ha mantenido un seguimiento periódico de las acciones del proyecto por parte de los financiadores?
	¿Existe una información periódica y estructurada sobre los avances y restricciones del proyecto?
RECURSOS HUMANOS	¿Los recursos humanos asignados al programa son suficientes para cumplir las funciones que es necesario realizar?
	¿Han sido las capacidades técnicas de los equipos de programa planificadas antes del inicio de las actividades, y seleccionadas para ello, o se han utilizado las existentes mejorando sus destrezas?
RECURSOS FINANCIEROS	¿Se ha mantenido una relación adecuada entre los costes de administración y personal y los relacionados con la ejecución de acciones específicas?
	¿Los financiadores del Programa, especialmente la AECID, ha realizado sus desembolsos en los calendarios óptimos para la ejecución del programa?
INSTRUMENTOS	¿Se ha realizado un análisis de alternativas y una valoración periódica de la idoneidad de los instrumentos utilizados para la ejecución de los componentes / actividades?

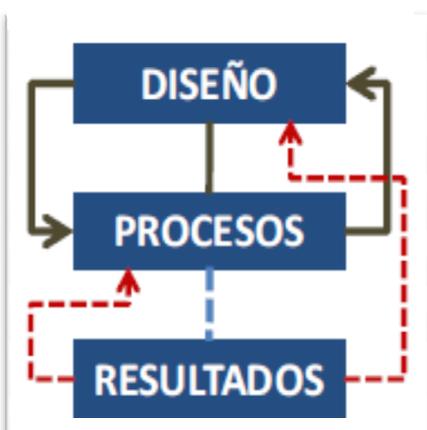
2.2. Marco de relación y jerarquías entre los tres ejes de análisis

Los ámbitos de la evaluación han quedado definidos en los términos de referencia del presente trabajo. Por ello se han transformado los resultados esperados en dimensiones y criterios que permitan ordenar el análisis del objeto de estudio. Sin embargo, a juicio del equipo de evaluadores, las dimensiones del mismo, en función de los resultados esperados y del tiempo disponible, no poseen el mismo grado de contribución a los objetivos de una evaluación intermedia como esta..

En concreto, dada la fase en la que se encuentra el Programa, se considera que **el diseño y los procedimientos son los dos aspectos fundamentales sobre los cuales la evaluación debe aportar conclusiones y recomendaciones, al menos a nivel de informe general**. La Cooperación Española enfrentará en breve un nuevo proceso de planificación a nivel de país, para el cual requiere valorar las intervenciones que ha llevado a cabo a lo largo de los últimos años. Este proceso traerá consigo una reflexión respecto al apoyo que presta a las Mancomunidades como parte de su estrategia de Desarrollo rural – local. Por ello, se debe buscar extraer el mayor número de elementos que ayuden en dicho proceso. De ahí, la importancia que se concede en la evaluación a los criterios asignados a la primera dimensión.

Por otra parte, las Mancomunidades beneficiarias del Programa se encuentran en fase de consolidación, con mayores o menores niveles de sostenibilidad según el caso. Para las mismas, contar con una valoración del nivel de relación de un Programa como el de AECID con sus planes estratégicos y territoriales, debe de permitirles una orientación que los posicione aún más como instituciones, como agentes clave del desarrollo local y regional. Junto a ellos, tanto instancias de Gobierno Central como donantes internacionales continuarán previsiblemente en el próximo periodo buscando las mejoras formas de llevar desarrollo sostenible a aquellas zonas del país más necesitadas. En esta reflexión, los elementos que la evaluación destacará a nivel de diseño pueden servir de ayuda, generando nuevos enfoques para acometer el trabajo a nivel territorial y local.

Ilustración 3 Jerarquía entre dimensiones de análisis



En esta lógica de dar un énfasis especial a la dimensión de diseño del Programa, la valoración sobre cómo ha sido gestionado aporta elementos específicos que ayudarán a definir las recomendaciones. Una intervención de esta dimensión y de esta amplitud territorial debe considerar poner en práctica procedimientos muy relacionados con el enfoque y con los objetivos sectoriales a alcanzar. De nada serviría una formulación altamente rigurosa, si las posibilidades de gestión posterior en el territorio no fuesen viables, o si los criterios de eficacia o eficiencia se viesen afectados por unas estructuras desmedidas en personal, o generadoras procesos lentos y farragosos. Por lo tanto, a efectos de la evaluación, **diseño y procesos son dos dimensiones que se interrelacionan, alimentándose mutuamente**, consideradas partes de un mismo todo que

solo se desgaja a efectos de presentar el análisis de forma ordenada y comprensible.

Finalmente encontramos la dimensión de los resultados. Sin pretender restar importancia a la misma, ni a sus criterios asociados, se considera que el proceso evaluativo debe aportar elementos significativos sobre el Programa y sobre todo lo que el mismo conlleva, y no tanto hacer una valoración pormenorizada de las innumerables intervenciones en proyectos específicos a las que ha dado lugar. Se trata por tanto de **diferenciar una evaluación intermedia de programa como esta, de la clásica valoración de los resultados de una serie de proyectos**. A efectos metodológicos, la revisión que se ha realizado de una muestra significativa de proyectos en las cinco Mancomunidades y en los tres sectores de trabajo permite extraer y corroborar hipótesis de trabajo y conclusiones expresadas con carácter general. Son, por lo tanto, estudios de caso particulares donde poder comprobar cómo el diseño y los procedimientos del Programa formulado se han materializado.

Este enfoque jerárquico, bajo la base de que **se pretende evaluar un programa**, no resta importancia a la evaluación en terreno de los distintos proyectos. Sin embargo, la amplia gama de los mismos (en número y objetivos), el hecho de que buena parte han sido estudios, planes o acciones relacionadas con el fortalecimiento institucional (revisables sobre la base del intercambio con los actores clave) y que, en la mayoría de los casos, ni existe línea de base ni indicadores de resultado asociados a cada intervención, ha llevado a desestimar un nivel de análisis similar en esta dimensión a la que se espera alcanzar en las dos restantes. Por todo ello, los criterios asociados a resultados tendrán básicamente

relevancia en los informes particulares realizados para cada Mancomunidad, donde es posible valorar la forma en que han aplicado criterios de diseño y procesos.

A efectos de este informe general, y para las conclusiones globales del programa, el ámbito de los resultados se considera complemento de los dos anteriores y no posee la misma capacidad de contribución a los objetivos de la evaluación.

2.3. Niveles de utilidad de la evaluación en función de los destinatarios

En base a lo establecido en los objetivos de la evaluación, es fundamental para llevar a buen término la participación activa de los actores involucrados tanto en la planificación como en la gestión del Programa. De esta participación se determinará igualmente el nivel de utilidad en cada caso. Para comenzar, una rápida descripción:

Los Términos de Referencia definen tres grupos de actores:

- a) Las cinco **Mancomunidades**, las cuales han de estar participando a través de los miembros de sus Juntas Directivas, del gerente de cada una de ellas y del personal Técnico de la Mancomunidad
- b) La **Oficina Técnica de Cooperación (OTC)**, en concreto mediante el involucramiento de la persona responsable de la Coordinación General, la Coordinación Adjunta, del / de la Responsable del Programa de Desarrollo Rural Sostenible y de los / las responsables de los proyectos de desarrollo económico local, gestión ambiental y de riesgo, y fortalecimiento institucional.
- c) Finalmente, define **otros actores**, concretamente a la Asociación Nacional de Municipios (ANAM) y a la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI).

Considerando que los actores descritos tienen un papel fundamental que ejercer en la evaluación, con vistas a garantizar la calidad de sus resultados, también se considera necesaria la participación activa de otros actores relevantes para la valoración de los tres ámbitos de evaluación. Concretamente, teniendo en cuenta las valoraciones sobre resultados, procesos y sobre diseño de la intervención evaluada, se han involucrado en el proceso evaluativo a los siguientes grupos de actores:

- d) A los **equipos técnicos de los municipios** pertenecientes a las 5 Mancomunidades, ya que han sido en alguna medida ejecutores y receptores de los beneficios del Programa. En este sentido, junto a los Alcaldes, se hacen partícipes de la evaluación, de sus avances y resultados finales, a los técnicos municipales relacionados con las áreas de desarrollo económico, gestión ambiental y de riesgo y gestión municipal.
- e) A los **beneficiarios**, en su papel de receptores directos de las acciones, con los hay que dialogar a lo largo del proceso de evaluación. Se considera especialmente importante constituir **grupos que representen a las mujeres** de forma específica, contando con su valoración, aporte y

expectativas respecto a los componentes que tiene establecido el Programa o a aquellos que podrían ser objeto de tratamiento en etapas posteriores.

- f) A las **ONGD guatemaltecas y españolas** presentes con intervenciones en las zonas de proyecto. Tras una investigación particular sobre las acciones que han realizado, es necesario contar con su conocimiento de las necesidades de la población, su nivel de relación con el Programa y asegurar la complementariedad con otras actuaciones que se estén realizando.
- g) A las **autoridades nacionales** relacionadas con las materias de trabajo del Programa. Concretamente, se estima relevante contar con la participación del **INFOM**, en la medida que es la autoridad nacional en materia de Fortalecimiento Municipal y concentra buena parte de la financiación para proyectos de desarrollo (con fondos nacionales y de países donantes) relacionados con la administración municipal y local.
- h) A otros **donantes internacionales**, tanto bilaterales como multilaterales, que hayan tenido estrategias y programas relacionados con los componentes del objeto de la evaluación, o en las zonas en la que se ha ejecutado el mismo. Para valorar criterios como la armonización o la coordinación, su conocimiento del proceso evaluativo, y sus consideraciones al respecto de los resultados, pueden resultar de gran utilidad a los planteamientos de esta evaluación.
- i) A **otras unidades de la AECID en la sede central**, en concreto, a la Dirección de Cooperación con América Latina, específicamente al Departamento de Cooperación con Centroamérica, México y Caribe; y al Departamento de Cooperación Sectorial y de Género de la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral. En ambos casos, existen opiniones sobre el formato de la intervención y, lo que quizás sea más importante, recomendaciones sobre cómo enfocar la actuación a partir de este momento en base a las prioridades en materia de desarrollo rural y de género que se pretendan poner en marcha.

Con este grupo de actores involucrados en la evaluación, se pueden identificar una serie de utilidades. Para el caso de los dos principales “clientes” de la evaluación, AECID y Mancomunidades, existe coincidencia en la valoración de la intervención con una visión de Programa, de conjunto, de planteamiento general y de formato de cooperación. En ambos casos, igualmente, se espera dar utilidad a las conclusiones referidas a procesos y procedimientos, ya que son los encargados de ponerlos en práctica diariamente.

La tabla que se muestra a continuación hace un resumen de los mismos, sin que con ello se pretendan agotar todas las posibilidades.

Tabla 5 Niveles de utilidad de la Evaluación según Actores

Grupo de actores involucrados en el Programa de Desarrollo Local	Utilidad de la evaluación
Gobiernos e instituciones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promueve la participación ▪ Desarrolla capacidades ▪ Coordina la ayuda exterior ▪ Legitima las intervenciones ▪ Determina modelos de trabajo en materia de desarrollo local
Gestores de los proyectos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrolla capacidades ▪ Ajusta modelos de intervención para fases siguientes ▪ Homogeneiza y permite el intercambio de experiencias ▪ Facilita la toma de decisiones ▪ Permite corregir desviaciones ▪ Promueve la participación
Planificadores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Orienta la planificación ▪ Genera sistematización ▪ Permite transferir buenas prácticas ▪ Permite corregir desviaciones
Decisores políticos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Facilita la toma de decisiones ▪ Incrementa la transparencia ▪ Legitima las actuaciones
Entidades financiadoras	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incrementa la transparencia ▪ Facilita la toma de decisiones ▪ Coordina la ayuda exterior ▪ Permite avanzar en eficacia y armonización
Personas beneficiarias	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrolla capacidades (empoderamiento) ▪ Incrementa la transparencia ▪ Garantiza participación y alineamiento con las necesidades
Sociedad civil española	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incrementa la transparencia ▪ Sensibiliza a la población ▪ Permite la rendición de cuentas

3) Evaluación de primer nivel: sobre el Diseño

3.1. Descripción del objeto de estudio

La Cooperación Española en Guatemala

La presencia de la Cooperación Española en Guatemala tomó un gran impulso a partir de la firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996 ya que España se integró desde un primer momento en el llamado “Grupo de Países Amigos”. Desde entonces hasta el día de hoy, España ha venido desarrollando una colaboración cada vez más importante con Guatemala, que es considerado en el Plan Director 2005-2008 y en el Plan Director 2009-2012 como uno de los países prioritarios de la Cooperación Española.

La priorización sectorial de la Cooperación Española se ha ido acordando con el Gobierno Guatemalteco a través de las Comisiones Mixtas hispano-guatemaltecas. Las últimas tres Comisiones Mixtas se han negociado tomando en cuenta las políticas guatemaltecas así como las prioridades definidas a través de los Planes Directores referentes. La vigencia temporal de cada Comisión Mixta se ajusta a la duración de vigencia de los Planes Directores de la Cooperación Española. Se resume abajo las prioridades sectoriales negociadas en cada comisión mixta entre 2001 y 2009.

Tabla 6 Prioridades de la Cooperación Española en Guatemala

Año	Acuerdo	Prioridades sectoriales
2001	V Comisión Mixta	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cobertura de las Necesidades Sociales Básicas. 2. Inversión en el ser humano. 3. Desarrollo de las Infraestructuras y Promoción del Tejido Económico. 4. Participación Social, Desarrollo Institucional y Buen Gobierno. 5. Conservación del Medioambiente.
2005	VI Comisión Mixta	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional 2. Cobertura de las Necesidades Sociales 3. Promoción del Tejido Económico y empresarial 4. Medio Ambiente 5. Cultura y Desarrollo 6. Género y Desarrollo
2009	VII Comisión Mixta	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gobernabilidad democrática (Justicia y Seguridad Democrática) 2. Desarrollo rural y lucha contra el hambre 3. Sectores sociales básicos/Cohesión social 4. Género y Desarrollo

En 2005, la Comisión Mixta esta complementada por la elaboración del Documento de Estrategia País (DEP), tal como se establece en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Tienen como objetivo establecer las acciones y las estrategias sectoriales a desarrollar en Guatemala. De este modo, la asignación presupuestaria anual de la Ayuda Oficial al Desarrollo del Gobierno de España responde a una orientación estratégica a medio plazo en un contexto definido. Esta herramienta permite, además, impulsar la obtención de resultados evaluables y lograr un mayor impacto de las actuaciones proyectadas en las zonas identificadas como prioritarias.

El DEP de Guatemala 2005-2008 establece los siguientes criterios:

1. Concentración geográfica

Las municipalidades se convierten en los principales destinatarios de las intervenciones en el país, al erigirse como la representación democrática más cercana a los ciudadanos y ser actores clave en el desarrollo sostenible del territorio. Para seleccionar las áreas geográficas de actuación se ha partido de cinco criterios generales: inclusión entre las prioridades del Gobierno guatemalteco, indicadores socioeconómicos bajos, existencia de factores de vulnerabilidad ecológica y social, ventajas comparativas de la Cooperación Española en dichas áreas y presencia de otras cooperaciones con actuaciones potencialmente complementarias.

El territorio de actuación se ha establecido en torno a las cuencas hidrográficas (ámbito de problemas comunes en torno al ciclo de gestión del agua) donde se desarrollarán actuaciones de carácter integral. Las cuencas priorizadas son; El Naranjo (departamentos de San Marcos y Quetzaltenango), Lago Atitlán (departamento de Sololá), que fueron además las más afectados por la tormenta tropical Stan y cuenca Copán-Chortí (departamento de Chiquimula), integradas todas ellas por 25 municipios.

2. Concentración sectorial

A lo largo de este período, se han priorizado tres sectores específicos del Plan Director: (1) Gobernanza Democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional; (2) Cobertura de las necesidades sociales; (3) Cultura y desarrollo (dadas las características multiétnicas de la población guatemalteca).

3. Alineamiento con las políticas gubernamentales de lucha contra la pobreza, en el ámbito del cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

4. Apropriación por parte de los socios locales de las actuaciones iniciadas o previstas por los diferentes actores de la Cooperación Española, mediante el desarrollo de procesos participativos que permitan apoyar su sostenibilidad.

El Programa de Desarrollo Local Sostenible

El Programa de Desarrollo Local Sostenible en Guatemala (PDLS) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo se comienza a formular en el año 2004, considerándose su inicio en el año 2005. La formulación definitiva se concluye en el año 2006, una vez iniciada la ejecución de fondos. Surge del interés por fortalecer los procesos de desarrollo de algunas de las regiones más desfavorecidas del país, dando continuidad a los apoyos que la Cooperación Española venía realizando en dichas zonas.

Se trata de un Programa amplio y comprehensivo, que busca principalmente *“brindar asistencia técnica y financiera para el fortalecimiento de las municipalidades, mancomunidades e instituciones del Estado y de sus mecanismos de coordinación con la sociedad civil, para que puedan asumir sus competencias y mejorar las condiciones de vida de la población”*. Esta misión, expresada en el documento de formulación original, se concreta en el objetivo general de *“contribuir al desarrollo local sostenible de los municipios seleccionados de las cuencas del lago de Atitlán, río Naranjo y región Chortí, a través del fortalecimiento municipal y de mancomunidades, fomento de la economía local y la gestión ambiental y de riesgos”*.

Para hacer frente a este reto, el Programa se estructura en torno a una estrategia, unos niveles de actuación, unos componentes y unos elementos de tipo *transversal* que deben impregnar todas las acciones que se desarrollen en el marco del mismo. De forma esquemática, se expresan a continuación cada uno de estos elementos, que forman la versión original de la formulación del Programa.

a) **Respecto a la estrategia**, el PDLs considera que sus actuaciones deben realizar en torno a:

- **El ciclo integral del agua y la cuenca hidrográfica**, como área de intervención.
- **La municipalidad como el principal agente de desarrollo local**, según establece la transferencia de competencias a nivel nacional.
- **La asociatividad municipal como mecanismo de integración geográfica territorial**, y generador de economías de escala, constituidas en instituciones legítimas, promotoras del desarrollo local.
- **La promoción de la participación ciudadana**, como beneficiaria del proceso de desarrollo.

b) **En relación a los niveles de actuación**, teniendo en cuenta los objetivos y la estrategia definida anteriormente, se definen los siguientes:

NIVEL MACRO: en Instituciones descentralizadas o desconcentradas del Estado, tales como ministerios, secretarías, institutos nacionales, etc. Este nivel de actuación está al servicio del desarrollo local sostenible.

NIVEL MESO: en Mancomunidades, buscando capacidades para abordar actuaciones que afecten a más de una municipalidad, por ejemplo prestación de servicios básicos, ciertas infraestructuras o desarrollo de actuaciones económicas. En concreto, y siguiendo la lógica de territorial de la cuenca hidrográfica, se seleccionan en un primer momento la Mancomunidad de la cuenca del río Naranjo (MANCUERNA); la Mancomunidad en la cuenca del lago Atitlán (MANCATITLAN) y la Mancomunidad de municipios de la cuenca Copán Chortí (COPAN CHORTÍ). Posteriormente, una vez iniciado el Programa, se adhieren al mismo otras dos Mancomunidades: la Mancomunidad de municipios de MANCTZOLOJYA, y la Mancomunidad de municipios de MANCLALAGUNA, ambas en la cuenca del Lago Atitlán.

NIVEL MICRO: en Municipalidades e instituciones de representación de la sociedad civil de un territorio.

c) Para materializar la acción, se proponen **3 componentes** específicos, formulados de la siguiente manera:

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL: Fortalecer las capacidades de las municipalidades y de sus entes asociativos, las mancomunidades, para que sean capaces de brindar los servicios y crear las condiciones adecuadas para el desarrollo. Esto implica trabajar en aspectos de planificación estratégica, tanto en las mancomunidades como en las municipalidades, así como en aspectos de eficiencia administrativa, transparencia en el gasto y fomentar los mecanismos participativos de la sociedad civil. En definitiva, contribuir al fortalecimiento de la democracia.

FOMENTO DE LA ECONOMIA LOCAL: Las municipalidades, como principal actor en el desarrollo local, debe tener un rol activo y de liderazgo, generando las condiciones adecuadas, promoviendo a los distintos actores económicos y buscando las oportunidades que en su territorio puedan darse para el desarrollo productivo y la generación de ingresos. Adicionalmente, la municipalidad debe velar para que los sectores más vulnerables o que tradicionalmente han permanecido al margen del desarrollo económico, se integren en el mismo.

GESTION AMBIENTAL Y DE RIESGO: La alta vulnerabilidad ambiental de las cuencas seleccionadas, evidenciada por las consecuencias de la Tormenta Stan, señala la importancia de la gestión ambiental y del riesgo que debe tener la gestión municipal. Para ello es necesario que el tema ambiental, este contemplado como un aspecto fundamental en las Agendas Municipales, que se identifiquen las zonas de mayor vulnerabilidad y se mejore su gestión. La provisión de los servicios básicos de agua potable, drenajes o la gestión de los residuos sólidos, son servicios que la municipalidad debe atender desde la óptica medio ambiental y de riesgo.

d) Finalmente, la formulación del Programa considera necesario que todas las intervenciones tengan una serie de características, independientemente del ámbito sectorial o institucional en el que se desarrollen. Concretamente, se espera que exista una contribución a:

- **Fortalecer y desarrollar capacidades institucionales.** Centrado en asegurar el papel de las Municipalidades como prestador de servicios públicos.
- **Aplicar y desarrollar modelos replicables.** En lo referido a enfoque y funcionamiento del Programa, aprovechando experiencias existentes y buscando generar nuevos modelos que favorezcan el desarrollo local que sean aplicados en otros casos.
- **Perseguir resultados rápidos y de impacto.** Que respondan a las necesidades de la población meta a muy corto plazo.
- **Ser participativas e incluyentes.** Buscando una alta representatividad de todos los actores presentes en el territorio, tanto comunitarios, como públicos, privados e internacionales.
- Considerar un especial énfasis en la **participación de la población indígena, de jóvenes y de las mujeres**

Se trata por lo tanto de un Programa de enfoque amplio a la hora de acometer el reto del desarrollo local en distintas regiones del país. Combina orientaciones sectoriales (en base a componentes específicos) con una aproximación territorial (marcada por el enfoque de cuenca hidrográfica), en la que tienen cabida distintas instituciones y distintos actores. Se plantea alcanzar resultados en aspectos de largo plazo (incidencia en los marcos normativos nacionales, generación de modelos, fortalecimiento de las capacidades), con acciones a corto que respondan a necesidades percibidas por la población, concretamente aquella más desfavorecida y vulnerable (especialmente las mujeres).

Respecto a los beneficiarios, son exclusivamente las cinco Mancomunidades que actualmente integran el Programa. Su incorporación ha sido paulatina, comenzando por la Mancomunidad de municipios de la cuenca alta del río Naranjo – MANCUERNA -, la Mancomunidad de municipios de la cuenca del río

Grande – COPANCHORTI -, y la Mancomunidad de municipios de MANKATITLAN. Posteriormente se unen la Mancomunidad de municipios de MANCTZOLOJYA y la Mancomunidad de municipios de MANCLALAGUNA, última en adherirse. Con cada una de ellas el Programa de la Cooperación Española establece una relación directa, estructurada en base a los principios, estrategia y componentes formulados en el documento original.

Las mancomunidades son las entidades ejecutoras de los fondos del PDLs y responsables de las actuaciones, constituyéndose en beneficiarios de distintas subvenciones a lo largo del periodo. Por su parte, la OTC realiza una labor de apoyo y supervisión del trabajo, asegurando el correcto uso de los fondos, la ejecución de las actividades acordadas y el logro de los resultados previstos.

Junto al financiamiento directo, las Mancomunidades se han visto favorecidas por recursos de otras fuentes vinculadas a la Cooperación Española. En concreto, han visto como se financiaban algunas iniciativas a través de fondos multilaterales (como la FAO, UNIFEM o PNUD), fondos de cooperación descentralizada (Comunidad Autónoma de Cataluña, Andalucía), y fondos de co financiación a organizaciones no gubernamentales españolas.

Un breve resumen de las cinco Mancomunidades, que incluye los municipios asociados y el número de sus habitantes, el año de su creación, la fecha en la que elaboran el Plan Estratégico Territorial y el presupuesto recibido vía subvención directa por parte de la AECID se muestra continuación:

Tabla 7 Datos Básicos de las Mancomunidades

	MUNICIPIOS	HABITANTES	AÑO CREACIÓN	AÑO PET	PRESUPUESTO 2005 – 2010 PROGRAMA (€)
MANCUERNA	San Marcos San Pedro Sacatepéquez Esquipulas Palo Gordo San Cristóbal Cucho San Antonio Sacatepéquez Palestina de los Altos San Juan Ostuncalco San Martín Sacatepéquez	205.073	2003	2008	4.157.300
COPAN CHORTÍ	San Juan Ermita Jocotán Camotán Olopa	142.652	2003	2003 / 2007	3.047.900
MANCTZOLOJYA	Sololá San José Chacayá Santa Lucía Uatlán	141.266	2005	2008	2.225.200
MANKATITLAN	Panajachel San Antonio Palopó Santa Catarina Palopó San Andrés Semetabaj	16.500	2006	2008	2.470.835 (1)
MANCLALAGUNA	San Pablo La Laguna San Marcos La Laguna San Pedro La Laguna	22.588	2006	2007	1.168.000
	TOTALES	528.079			13.069.235

Fuente: Elaboración Propia en base a documentación proporcionada por OTC y Mancomunidades

NOTA: (1) Incluye subvenciones ECOMUSEO través de Programa de Patrimonio para el Desarrollo

3.2. Estudio de los criterios de evaluación y factores externos

Siguiendo con la metodología de la evaluación, corresponde a continuación realizar una valoración sobre el cumplimiento de los criterios propuestos.

Se entiende por **alineamiento** el grado de concordancia entre los objetivos planteados por el Programa y las prioridades establecidas por los potenciales beneficiarios. A efectos de garantizar la eficacia de la ayuda, este criterio es de obligado cumplimiento dado que a mayor alineamiento, más capacidad tendrá la cooperación externa de provocar impactos duraderos en variables clave del desarrollo.

En primer lugar, para determinar el comportamiento respecto a este criterio, es preciso analizar la propia construcción de objetivos y resultados del Programa. En la misma se conjugan aspectos sectoriales con un pretendido enfoque territorial en base a la lógica de cuenca hidrográfica. En cada caso la valoración es distinta. En cuanto a los aspectos sectoriales, es clara la contribución que pretende hacer al desarrollo local sostenible, coincidente con las prioridades a nivel nacional y con las que identifican las Mancomunidades participantes. Desarrollo económico y gestión ambiental son pilares de todo proceso de este tipo a nivel territorial, combinado con el fortalecimiento de las estructuras locales de gestión de estos procesos. Sin embargo, no son los únicos aspectos a mejorar, a la vista de las propuestas de beneficiarios e instituciones nacionales. Por ejemplo, sectores como servicios sociales básicos (salud, educación), o seguridad alimentaria, no fueron tenidos en cuenta en la formulación inicial y han restado alineamiento con las necesidades expresadas por los actores locales. A la vista de la documentación analizada, y en base a las entrevistas con los distintos agentes, no existen justificaciones objetivas que hagan entender por qué ha habido una selección de áreas de trabajo como las que presenta el Programa. A juzgar por la información recabada, ninguno de los actores beneficiarios participó en la identificación de los componentes del Programa, aunque finalmente coincidan en parte con sus prioridades.

Es preciso destacar igualmente la importancia que se ha conferido a los aspectos de fortalecimiento institucional. Si bien se trata de un elemento fundamental sobre el que apuntalar todo proceso de desarrollo local sostenible, sobre todo en los primeros años de ejecución, su importancia no es absolutamente coincidente con la que se da en niveles nacionales y locales. Sobre todo, si se tiene en cuenta la vinculación al proceso de construcción de las Mancomunidades, incipiente en el país, y no necesariamente el modelo seguido por las instancias de Gobierno central o por otros donantes internacionales (más centrados en el apoyo directo a las municipalidades, o buscando trasladar la capacidad de gestión de los Ministerios y Programas sectoriales de Gobierno al territorio). En este caso, la apuesta de la Cooperación Española por el asociacionismo municipal es particular y requiere de una mayor justificación en el contexto guatemalteco en general, y en el de los territorios priorizados en particular. En ocasiones, como es el caso de las últimas Mancomunidades incorporadas al Programa, parece que el mismo genera la necesidad para poder ser ejecutado, algo que las Alcaldías asumen sin poner trabas, más que aprovechar una iniciativa local.

En relación a los aspectos territoriales, el enfoque de cuenca no ha sido aplicado en todos los lugares donde se ha llevado a cabo el Programa como lógica de intervención. Más allá de que haya sido un elemento para agrupar inicialmente territorios de intervención, su peso se ha visto superado por el del desarrollo sectorial. Es cierto, en todo caso, que tampoco ha existido una propuesta específica de trabajo por parte de las Mancomunidades participantes, que han tratado este aspecto como un objetivo

general para la asociación de Alcaldías, que como una guía para el trabajo mancomunado. Por ejemplo, los proyectos de desarrollo económico poco han tenido que ver con esta lógica (el conjunto del componente de forma general). Tampoco se ha potenciado en ninguna de las Mancomunidades unidades o entidades que se vinculen solo a la gestión de la cuenca (organismos de cuenca, empresas intermunicipales) y a su aprovechamiento y conservación. En este contexto, difícilmente se puede pretender una coincidencia estricta entre objetivos resultados del Programa y prioridades de los agentes. Para ilustrar los comentarios anteriores, se realiza a continuación una comparativa de las distintas Mancomunidades, en relación a la aplicación del concepto de manejo de cuenca³ que han utilizado a la hora de planificar sus actuaciones:

Manejo de cuencas es un concepto multidimensional que trata de definir procesos complejos que se producen en el contexto de una cuenca a través del tiempo					
PROYECTO / ACTIVIDAD	MANCOMUNIDAD				
	Mancuerna	CopanChorti	Mancatitlan	Manctzojya	Manclaluguna
Manejo y conservación de los recursos naturales en la parte media y alta de las cuencas hidrográficas, a fin de promover el uso sostenido de los mismos y una mejora en la calidad de vida de los habitantes de la zona.	Si	Si	No	No	No
Se fomenta la importancia del recurso agua para el desarrollo regional.	Si	Si	Si	Si	Si
Los resultados de las actividades de manejo emprendidas son susceptibles de relacionarse cuantitativamente con beneficios socioeconómicos.	Si	Si	No	No	No
Se promueve la participación de los beneficiarios en la preparación y ejecución del proyecto y, en componentes importantes del mismo.	Si	Si	No	Si	Si
Se incluye un componente importante de fortalecimiento a la gestión ambiental sustentable y un componente de monitoreo y seguimiento.	Si	Si	No	No	No
Se promueven y desarrollan interacciones entre las partes altas y bajas de la cuenca, para fomentar el concepto de integralidad de la misma.	Si	Si	No	No	No
Se fomenta la organización del uso de la tierra en dentro de la cuenca.	No	Si	No	No	No
Existe prevención y control de los efectos ambientales adversos debido al uso y manejo de los recursos naturales.	Si	Si	No	No	No

En el sentido anterior, el Programa ha tenido respecto a este criterio un comportamiento sujeto a la particular evolución de las distintas Mancomunidades beneficiarias. Las contrapartes seleccionadas, debido a su grado de consolidación, no poseían en todos los casos una priorización de áreas de trabajo en formato asociado. De hecho, en la mayor parte de los casos no contaban ni siquiera con un Plan Estratégico a nivel mancomunado sobre el que basar la formulación del Programa. Ha sido precisamente

³ Cuadro realizado en base a los lineamientos para la preparación de proyectos de manejo de cuencas hidrográficas para eventual financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

éste, con el aporte de otros financiadores internacionales en algunos casos⁴, el que ha fomentado en los primeros años de ejecución la elaboración de planificaciones estratégicas, territoriales y municipales en cada una de las áreas. Por ello, en el momento de realizarse el taller de identificación, en el año 2004 y con la participación de la Fundación para el Desarrollo Municipal en Centroamérica (FUNDEMUCA)⁵, ni estaban representadas la mayor parte de alcaldías que luego han resultado beneficiarias, ni las que participaron habían iniciado el proceso de asociación, ni mucho menos poseían un Plan de Trabajo⁶ específico. En estos términos, el alineamiento ha venido, como se expresó anteriormente, por una visión sectorial del proceso de desarrollo local que por la opción de trabajo en el territorio de las que han sido contrapartes desde un inicio del Programa. El reto actual es hacer uso de los Planes Estratégicos Territoriales de cada una de las Mancomunidades y realizar un ejercicio de vinculación directa entre las prioridades de éstos y las del Programa en cada caso.

El segundo de los criterios, **la apropiación**, se relaciona con el grado de protagonismo que los beneficiarios tienen en la gestión y, sobre todo, en la sostenibilidad del Programa de Desarrollo Local Sostenible. Esta “propiedad” debe quedar expresada por aspectos como el nivel de participación en la toma de decisiones (reflejado en las estructuras de gestión y decisión existentes), los aportes (de cualquier tipo) que se realizan con objeto de co-financiar las actividades, con el compromiso con la sostenibilidad una vez concluya el financiamiento externo o con el propio grado de conocimiento y sentimiento de pertenecía que expresen los actores involucrados.

El Programa, en líneas generales, ha conseguido un alto nivel de apropiación por parte de las Mancomunidades participantes, representadas éstas por los Consejos Municipales en cada caso. Desde su puesta en funcionamiento en 2005 se han producido cambios políticos de importancia, sin que ello haya dado lugar a cambios en los compromisos ni en los procesos que implica el Programa. Esto, sin duda, resulta altamente destacable. Igualmente, la materialización de los compromisos financieros tanto para mantenimiento de las estructuras institucionales como para la co-financiación de los proyectos concretos que se han llevado a cabo se ha producido sin grandes contratiempos. Este nivel de involucramiento ha estado motivado, entre otras cosas, por la altísima participación de las Mancomunidades (sus Juntas Directivas, sus Unidades Técnicas, sus Concejos Municipales) en todo el proceso de gestión del ciclo del proyecto, aspecto este fomentado y facilitado por la AECID. Las continuas acciones de seguimiento a distintos niveles, la presencia en el territorio de representantes de la institución financiadora y la predisposición de los actores locales al trabajo conjunto han sido elementos que han generado un alto nivel de apropiación.

Sin embargo, si bien respecto a la gestión hay un general sentimiento de propiedad, respecto a la toma de decisiones aún quedan aspectos a mejorar. Aunque se detallará con mayor concreción en el punto correspondiente a procesos de gestión, en esta carencia tiene mucho que ver el marco de relaciones entre la AECID y las Mancomunidades, los procedimientos de gestión y la estructura de seguimiento que se ha establecido de forma general en el Programa. Es preciso trabajar más dichos aspectos a fin de eliminar la percepción de que se trata de una relación entre financiador y financiado, donde los

⁴ Principalmente el Programa Municipios Democráticos, financiado por la Unión Europea.

⁵ Si bien el Taller no pretendía servir para la formulación del Programa, si supuso el diagnóstico sobre el cual se fundamentó el trabajo de planificación posterior.

⁶ En este sentido, solo la MANCUERNA y la COPAN CHORTÍ estaban creadas en ese momento, contando cada una visión general de trabajo en base a la cual se acuerda la constitución de la Mancomunidad.

primeros tienen aún la potestad de tomar la última decisión, aunque esta vaya en contra de las decisiones adoptadas por los actores locales. Esta situación, es cierto, se ha dado más en unas Mancomunidades que en otras (sobre todo en aquellas de menor grado de consolidación institucional y técnica), y sobre todo al inicio del programa, donde se ha “impuesto” una presencia permanente en terreno (a través de la figura de las asesorías locales, tema que se desarrollará más ampliamente en puntos siguientes) y donde se han supeditado las aprobaciones de cada POA y de cada proyecto específico en los tres componentes a la decisión política o técnica de la AECID. Este procedimiento no ha favorecido la idea de propiedad del Programa por parte de Unidades Técnicas y Juntas Directivas de Mancomunidad, generando incluso, en algunos casos, fricciones en momentos puntuales. Se ha instaurado la percepción, de alguna manera, de que el Programa es de AECID y hay que acatar sus disposiciones para no perder la fuente de financiación.

Otro enfoque de la apropiación es el que existe por parte de las Alcaldías respecto a la Mancomunidad, y más concretamente respecto a las Unidades Técnicas de las mismas. Al igual que en oportunidades anteriores, esta situación no se presenta en todas las Mancomunidades beneficiarias. Las de menor desarrollo relativo (en capacidad técnica y financiera) son las que muestran menor grado de apropiación de la estructura institucional y por tanto del Programa (coincide que, además, el PDLS es la única financiación de significativo valor que se canaliza). En estos casos, se considera que se trata más de una oficina de proyecto, o de una organización proveedora de fondos que posee la capacidad de decidir sobre el destino de los mismos. Esta dinámica, sin embargo, ha sido ampliamente superada en aquellas municipalidades de mayor consolidación, gracias al trabajo realizado y, en parte, a las campañas de comunicación realizadas en los últimos años.

En todo caso, en contraposición a lo anterior, es evidente el nivel de compromiso de las Alcaldías con el proceso. Baste para justificar esta afirmación la evolución de las aportaciones financieras que han hecho a los proyectos impulsados por el Programa, en tres vías:

- i. el incremento paulatino de los aportes municipales a la Mancomunidad con vistas a sufragar su estructura (llegan a cubrir parte importante de los costes de la Gerencia / Unidad Técnica, generando bases para la sostenibilidad y la sensación de una mayor autonomía);
- ii. la asunción de unidades municipales impulsadas por el componente de Fortalecimiento Institucional con presupuestos municipales, una vez apoyadas en los primeros años por el Programa de Desarrollo Local Sostenible (como por ejemplo, los juzgados de asuntos municipales, las Oficinas Municipales de la Mujer, o las unidades Municipales de Planificación, Desarrollo Económico o Ambiente),
- iii. y la contraparte financiera o en especie para sufragar las obras concretas e inversiones a nivel municipal y regional que han definido con los componentes de Desarrollo Económico Local y Gestión Ambiental y de Riesgos.

Este comportamiento, si analizamos otras iniciativas similares en el país o en otros países en vías de desarrollo, supone sin duda uno de los principales logros del Programa a nivel de apropiación.

Siguiendo con los criterios, se pretende valorar la aplicación del principio de **gestión para resultados**. Se entiende por ello la capacidad del proyecto de contribuir a impactos en variables clave de desarrollo de forma directa. Para alcanzar este objetivo, se precisa de una formulación que contenga indicadores de resultados concretos, valorables a lo largo del tiempo, de forma que todo el ciclo de gestión se oriente a

su consecución. El seguimiento de dichos indicadores debe ser la base de la toma de decisiones respecto al cambio de enfoque y estructura del proyecto en las etapas siguientes.

Al analizar la documentación disponible, se considera que el Programa no tuvo en cuenta este principio en su formulación inicial. Carece de un detalle de indicadores que permitan la medición periódica de los resultados a alcanzar, al igual que no se ha establecido una línea de base en función de los diagnósticos elaborados en 2004. Ello da lugar a unos informes de seguimiento que priman más el cumplimiento de las actividades y, por tanto, del ritmo de ejecución presupuestaria, que el análisis de los resultados que se están alcanzando. Se impone de esta forma una lógica de objetivos asociados a actividades y proyectos específicos, sin que ello permita una valoración del nivel de contribución que el Programa como tal está realizando al desarrollo de los territorios en los que interviene.

Esta circunstancia, sin embargo, ha tendido a corregirse en la elaboración de los últimos POA (2008, 2009, 2010) de algunas Mancomunidades, en especial de MANCUERNA y COPÁN CHORTÍ. En ellos ya se puede apreciar una vinculación a los objetivos de los Planes Estratégicos Territoriales de resultados concretos, a los que se asocian indicadores para medir su evolución. En todo caso, como se apuntó anteriormente, esto no es trasladable al Programa en su conjunto.

La única aproximación a la gestión para resultados de desarrollo se realiza en 2010, con el levantamiento de una línea de base en función de captura de información primaria a través de encuestas a los beneficiarios del programa. No obstante, dicha información es en exceso cualitativa, basada en apreciaciones de los entrevistados/encuestados, con poca rigurosidad científica, por lo que se pueden extraer pocas conclusiones para la toma de decisiones.

En cuarto de los criterios se refiere al nivel de **concentración** del Programa. Se considera concentración a la ventaja que supone focalizar recursos para garantizar la incidencia sobre la problemática de desarrollo que se pretende acometer. Dicha concentración se entiende tanto espacial (geográfica), como sectorial, de manera que se alcancen mayores y más sostenibles resultados.

En el caso del Programa existe una importante identidad geográfica, marcada por el trabajo en las cinco regiones del país donde actúan las Mancomunidades beneficiarias. Todas sus actuaciones están referenciadas a estas zonas. Ello supone, sin duda, un importante nivel de focalización, el cual sin embargo no está sustentado (al menos a la vista de la información disponible en la presente evaluación) en un análisis de indicadores de desarrollo para seleccionar las zonas del país que deberían ser priorizadas. Dicha selección parte más, interpretando la realidad, de una inercia de trabajo de la Cooperación Española en determinadas regiones del país, que en un ranking de pobreza y vulnerabilidad en el que decidir donde es más necesaria la ayuda. De la misma manera, si bien los territorios han quedado claramente definidos por los municipios que forman parte de las Mancomunidades, la selección de los ámbitos locales dentro de las mismas donde se han llevado a cabo los proyectos específicos no han respondido a criterios identificables. Si se analiza la relación de intervenciones realizadas en cada una de ellas, los mecanismos de asignación de recursos están basados en la demanda a nivel municipal, fruto a priori de los Planes de Desarrollo Municipal y sectoriales, sobre todo en los primeros años de ejecución del Programa. Sin embargo, han sido tenidos en cuenta los equilibrios a la hora de repartir los fondos disponibles procurando favorecer a todos los municipios participantes, independientemente de sus condiciones de desarrollo y vulnerabilidad o del número de beneficiarios. Este hecho ha proporcionado, sin duda con un objetivo político, una mayor proximidad de las

Municipalidades a la Mancomunidad y un involucramiento mayor de población y sobre todo de Concejos Municipales. A pesar de ello, y teniendo en cuenta las asimetrías de desarrollo existentes a lo interno de las Mancomunidades (donde conviven Municipios grandes, de alta proporción de población urbana e índices de desarrollo medios, con otros netamente rurales y con alta incidencia de pobreza y extrema pobreza), sería preciso contar con un conjunto de criterios de orientación de la ayuda más objetivos una vez consolidadas las asociaciones.

Por otra parte, el Programa presenta una alta concentración a nivel sectorial. Su actuación está centrada en tres componentes con objetivos específicos definidos, lo cual aporta identidad a la actuación y le proporciona una mayor incidencia sobre ciertos resultados de desarrollo. Sobre los mismos, solo dos apuntes. Por una parte, la evolución que ha tenido la financiación de proyectos y acciones específicas. En los cinco casos analizados ha habido una mayor proporción al inicio de fondos dirigidos al componente de fortalecimiento institucional, con vistas a crear las capacidades necesarias para la gestión tanto en la Unidad Técnica Mancomunada como en las Municipalidades. Al final del periodo analizado, una vez cumplidas ciertas metas en dichos aspectos, la financiación se concentra en mayor medida en la ejecución de proyectos de desarrollo económico y gestión ambiental y de riesgos. Este comportamiento posee una elevada coherencia con la búsqueda de procesos de desarrollo endógenos y sostenibles en el tiempo.

Por otra parte, es preciso mencionar la focalización existente a lo interno de los tres componentes seleccionados en el Programa. Tanto Fortalecimiento Institucional como Desarrollo Económico tienen desde el inicio una lógica de trabajo reconocible, mejorada y justificada con la elaboración de los planes sectoriales en cada caso. Sin embargo, el componente de Gestión Ambiental y de Riesgos presenta cierta dispersión ante lo variado de los resultados que pretende alcanzar. Concentra tres aspectos de amplio contenido y fuerte nivel de necesidad. Por una parte, el fortalecimiento para llevar a cabo una verdadera planificación ambiental a nivel mancomunado y municipal. En segundo lugar, la prevención y gestión de las vulnerabilidades físicas y ambientales. En tercer lugar, la mejora del abastecimiento de agua potable, mejora del saneamiento y reducción de la contaminación. Los tres aspectos conllevan, posiblemente, implementar un programa de cooperación de gran dimensión financiera para alcanzar resultados validables. Unidos en un mismo componente generan cierta dispersión de actuaciones restando eficacia a la actuación.

En resumen, se puede apuntar que no se han producido, en los más de seis años de ejecución, intervenciones financiadas por el Programa que no se hayan enmarcado en el esquema inicial de localizaciones y ámbitos temáticos. Algo altamente reconocible si se tiene en cuenta la longevidad del Programa y las tensiones a las que se suele ver sometido una financiación de este tipo, presionado desde distintas instancias por favorecer intereses particulares, aunque sea en pequeña proporción. Por lo tanto, ambos aspectos de concentración, geográficos y sectoriales, han sido tenidos en cuenta.

La **complementariedad**, en materia de cooperación para el desarrollo, se considera un requisito para alcanzar un mayor nivel de eficacia. Los distintos donantes internacionales y agentes de desarrollo presentes en un sector o en una zona geográfica deben de aunar esfuerzos de manera que se genere especialización y se eviten solapamientos.

En el caso del Programa se han producido complementariedades, promovidas principalmente por la AECID. Éstas se han dado tanto a nivel internacional, donde se ha conseguido que fondos españoles

canalizados vía organismos e instituciones multilaterales, promuevan la financiación de proyectos específicos en el marco de las prioridades del Programa. Es el caso del Fondo para la consecución de los Objetivos del Milenio de PNUD, el caso de los fondos para alcanzar la soberanía alimentaria y mitigar los efectos del Huracán Stan canalizados vía FAO, o el Programa de Fomento de la Ocupación y la Inserción Laboral (FOIL) ejecutado a través del Fondo Fiduciario España – Secretaría General de Integración Centroamericana (SICA). A nivel de actores españoles no existen datos detallados sobre la actuación de ONGD españolas o de agentes de cooperación descentralizada (Ayuntamientos, Diputaciones y Comunidades Autónomas españolas), aunque sí ejemplos concretos que permiten concluir que se ha buscado de igual manera enmarcar sus aportes en los planes de desarrollo territorial y sectorial promovidos y elaborados con fondos del Programa.

Para el caso de otros donantes internacionales con fuerte presencia en el ámbito del Desarrollo Local / Municipal en Guatemala, como son USAID, GTZ, Unión Europea o el Banco Interamericano de Desarrollo, se han producido coincidencias muy específicas en el período analizado. Han financiado parte de la planificación, como es el caso del Plan Estratégico Territorial o algunos planes sectoriales. De la misma forma, han llevado a cabo acciones para el fortalecimiento de las Unidades Técnicas Municipales o han co - financiado obras y proyectos específicos. Sin embargo, esta complementariedad se ha producido, a la vista de los objetivos que promueven estos donantes, sin asumir el esquema de Mancomunidad que pretende fomentar el Programa, y si un enfoque territorial / municipal en el que la Mancomunidad aporta garantías de capacidad técnica y logística para la gestión de distintos financiamientos. En todo caso, no se tiene constancia de que haya habido reuniones específicas para coordinar y complementar acciones en componentes o apoyos a las Mancomunidades por parte de AECID con otros actores internacionales. Si estos contactos se han producido, ha sido probablemente gracias a la iniciativa de las propias Mancomunidades, generado una relación bilateral con cada uno de ellos.

Finalmente, es preciso destacar la utilización (vía suscripción de convenios) que algunas Mancomunidades han realizado con programas de desarrollo nacional (Ministerio de Agricultura y Ganadería - MAGA - principalmente), para actuar como ejecutores en sus territorios de proyectos de inversión. En este caso, han sido básicamente financiadores, que fundamentalmente han tenido en cuenta el trabajo de planificación previo realizado a nivel mancomunado. En relación a la participación de AECID fomentando estas relaciones, se carecen de datos concretos. A juzgar por los datos recabados en el trabajo de campo, ha sido la propia iniciativa de las Mancomunidades (de sus Unidades Técnicas) la que ha facilitado esta canalización de recursos.

Para concluir el análisis de los criterios vinculados a la dimensión de Diseño de esta evaluación intermedia, es necesario aludir al **enfoque de género** / igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Este ha sido un aspecto resaltado en los términos de referencia del presente trabajo, buscando valoraciones, conclusiones y recomendaciones específicas. Se trata igualmente de un factor fundamental de desarrollo, en el que la Cooperación Española ha centrado muchos esfuerzos y al que le asigna un importante nivel de priorización.

La acción más significativa en este sentido tiene que ver con el mandato legal que supone la creación de las Oficinas de la Mujer a nivel municipal ha permitido una incidencia directa tanto en la participación como en la actuación específica sobre las necesidades de las mujeres. Sin embargo, a nivel de Unidades Técnicas, no se ha contado con una visión transversal de género tanto a nivel de identificación de

intervenciones, como de estrategias, como a nivel de desagregación de estadísticas, diagnósticos, seguimiento y resultados del programa en cada mancomunidad como a nivel general. Ello da como resultado que encontremos un conjunto de intervenciones que tiene como beneficiarias a las mujeres, sin que necesariamente se pueda decir que el enfoque de género ha sido el elemento fundamental en la identificación. Esta circunstancia, unido al pobre tratamiento que se da al enfoque en la formulación inicial del Programa, donde no se pasa en algunos casos de expresar la necesidad de focalizar acciones en los más vulnerables (jóvenes, indígenas, mujeres), no permite concluir en que este haya sido un factor importante a la hora de gestionar el Programa.

Un detalle mayor sobre el comportamiento del Programa en cuanto a su visión del género se realizará en el punto correspondiente a análisis de resultados, sobre la valoración de alguna de las intervenciones realizadas.

3.3. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas

De manera general, se pueden extraer algunas conclusiones preliminares sobre la dimensión de diseño del Programa de Desarrollo Local Sostenible. En base a las mismas se aportarán recomendaciones que pretenden contribuir a mejorar la orientación del mismo en próximas fases.

El Programa de Desarrollo Local Sostenible es una puesta clara de la Cooperación Española por contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población en varias zonas geográficas de Guatemala. Se enmarca de forma clara en los planteamientos del Documento de Estrategia País aprobado en 2005, tanto en lo referente a aspectos geográficos como sectoriales. Parte de un diagnóstico de las capacidades institucionales en cada territorio seleccionado, y de una revisión de sus principales retos de desarrollo. A diferencia de lo que suele ser habitual, ha sido previsible y continuo en su apoyo financiero, y se han puesto en práctica todos los mecanismos disponibles de seguimiento y acompañamiento técnico por parte de la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID en el país. Se trata al mismo tiempo de un Programa complejo, orientado a conseguir distintos objetivos bajo una lógica de territorialidad, enfoque sectorial y principios de refuerzo a las capacidades locales y a la sostenibilidad ambiental. A juicio de beneficiarios e instituciones involucradas, la apuesta por los movimientos asociativos municipales, las Mancomunidades, ha dado reconocimiento e identidad a la Cooperación Española frente a otros donantes internacionales, lo cual genera no pocas expectativas. En resumen, un esfuerzo que por dimensión, resultados y contenido técnico, supone una referencia entre las acciones de desarrollo local que se han llevado a cabo en Guatemala.

Como primera conclusión, el Programa ha priorizado la amplitud del enfoque en detrimento del impacto sobre los resultados de desarrollo. Su enfoque holístico a la hora de entender el proceso de desarrollo le hace buscar incidencia en aspectos territoriales, sectoriales, institucionales, ambientales, sin que a juzgar por su formulación (y por el comportamiento posterior a efectos de planificación anual y gestión), se pueda determinar con rotundidad cuál es su eje articulador respecto al PDLS. La propuesta inicial, fundamentada en el enfoque de cuenca hidrográfica y en el manejo del ciclo integral del agua se ha ido

perdiendo a lo largo del tiempo a favor de un objetivo de fortalecimiento mancomunado – municipal como base del desarrollo local, y de la ejecución de proyectos a corto plazo.

Por el contrario, la intención de fomentar un proceso de desarrollo local, bajo la premisa de utilizar un enfoque territorial de cuenca, se ha visto superado por el peso de los componentes. Han sido éstos, en definitiva, los que le han dado coherencia al Programa y, sobre todo, la uniformidad necesaria para poder hablar de enfoque - programa y no de un conjunto de intervenciones de desarrollo a nivel local en cinco ubicaciones diferentes. Ello teniendo en cuenta además que el componente de fortalecimiento institucional tiene una doble importancia: por un lado, como ámbito de intervención específico con resultados asociados; por otra, como objetivo transversal a todas las intervenciones a fin de mejorar las capacidades de desarrollo en cada uno de los territorios.

En relación a los componentes, fruto del diseño inicial del Programa, hubiesen requerido un nivel de alineamiento mayor al existente. Si bien está fuera de toda duda las aportaciones del desarrollo económico y de la gestión ambiental al desarrollo local sostenible, según la evolución y los indicadores de cada territorio se deberían haber propiciado un mecanismo de decisión conjunta a fin de orientarlos de acuerdo a las expectativas locales. En algunos momentos de la evaluación, los beneficiarios del Programa han hecho notar su percepción de que los componentes están de alguna forma marcados por la AECID y no cabe discusión al respecto. De hecho, cuando han aparecido nuevas prioridades distintas a las anteriores, fruto de la elaboración de los Planes Estratégicos Territoriales principalmente y de los Planes de Desarrollo Municipal en segunda instancia, estas no han sido compartidas con la OTC a fin de encontrar financiación y refuerzo técnico. Es el caso de la seguridad alimentaria, las facilidades de comunicación y transporte y los servicios sociales tales como salud o educación. Si bien la dispersión va en contra de las ventajas que provoca la concentración, habría sido oportuno generar los mecanismos de diálogo adecuados para, al menos, discutir y justificar ante las Mancomunidades la necesidad de seguir manteniendo la apuesta en los componentes originales del Programa.

Un caso evidente que necesitará una reflexión inmediata es el de gestión ambiental y de riesgos. Las acciones principales que se han acometido en las cinco Mancomunidades tienen que ver en buena medida con el abastecimiento de agua, el saneamiento y el manejo de los residuos sólidos. Los dos primeros pasan en breve a formar parte de la financiación del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento para América Latina (FCAS) de la AECID, que ha seleccionado estas zonas del país para su actuación a propuesta de la propia OTC. En este caso, muchas de las acciones quedarán enmarcadas en los planes que surjan de esta nueva vía de financiación, lo que conllevará una reformulación / revisión de los objetivos y resultados de un componente que lleva ejecutándose aproximadamente 5 años de media.

Junto a este componente, se precisa una mayor implicación del Programa en los aspectos de género. Si bien no es un componente específico, y ni siquiera aparece recogido en la formulación con detalle, la importancia del papel de la mujer en los procesos de desarrollo local, sobre todo en el área rural, debería haber motivado un esfuerzo suplementario. A efectos de esta evaluación, por ejemplo, resulta inviable valorar la contribución realizada a mejorar la situación y el protagonismo de las mujeres en los distintos ámbitos del Programa. Una intensificación de acciones, bajo la premisa de una formulación conjunta AECID – Mancomunidades – Oficinas Municipales de la Mujer, traería una forma más de apuntalar el proceso de desarrollo que ya está iniciado.

En segundo lugar, es complicado tratar de homogeneizar lo que no es homogéneo. La realidad del Programa, en cinco ubicaciones diferentes, y en cinco realidades con su propia dinámica de desarrollo, da muestras de ello. Si bien en todas existe un denominador común, como es la creación y consolidación de una Mancomunidad, ni la evolución, ni la consistencia del enfoque territorial ni las prioridades que dan sentido a la asociación son las mismas. En esta situación, resulta un reto evidente intentar seguir una misma lógica de intervención, un esquema fijo de trabajo ante beneficiarios con expectativas diferentes y con capacidades y ritmos distintos.

La realidad determina que existen tres tipos de Mancomunidades, según criterios como nivel de consolidación técnica, forma jurídica, volumen de fondos manejados, sostenibilidad y monto de aporte municipal efectivamente transferido. Así, encontramos dos Mancomunidades con un nivel de fortalecimiento y capacidades alto, MANCUERNA y COPÁN CHORTÍ, que además comparten el objetivo fundacional alrededor del manejo del agua. Una de desarrollo medio, MANKATITLAN, y dos con necesidades evidentes de continuar siendo apoyadas bajo el mismo esquema, como son MACLALAGUNA y MANCTZOLOJYA. Sin embargo, a los cinco casos se ha aplicado el mismo esquema, tanto en componentes a ejecutar, como a procedimientos de gestión, como a seguimiento. Los resultados, evidentemente, no han podido ser los mismos. La posibilidad de intensificar las actividades relacionadas con el intercambio de experiencias entre las Mancomunidades que forman parte del Programa, e incluso con otras iniciativas existentes en el país, podría suponer un mecanismo interesante para promover el equilibrio.

En este sentido, se hubiese requerido una mayor flexibilidad en el diseño y la implementación del Programa. Mayor búsqueda de las ventajas comparativas, del impacto y de la contribución del mismo en base a definir más claramente un eje articulador. Al mismo tiempo, mayor especificidad para acometer componentes prioritarios en cada caso, y los ritmos de ejecución óptimos según las circunstancias, haciendo más incisivo el enfoque de territorio, y de proceso de desarrollo endógeno, frente a un enfoque puramente sectorial. Esta posibilidad, posiblemente, hubiese generado mayores niveles de apropiación entre las alcaldías y una garantía para la sostenibilidad una vez finalizado el Programa.

Respecto a los actores, se echa en falta una mayor aproximación a instancias nacionales, aspecto que estaba recogido en el planteamiento inicial y que no se ha visto materializado en acciones concretas. La formulación del resultado 1 del componente de Fortalecimiento Institucional, que *“se espera fortalecer los vínculos entre las municipalidades y mancomunidades priorizadas, con las instituciones nacionales con competencias en temas relacionados con el régimen municipal y el desarrollo local”* no ha tenido el tratamiento que cabría esperar. Tampoco se ha visto concretado el nivel de actuación “macro” de la formulación inicial, que establecía que *“se contempla el apoyo a Instituciones del Estado (ministerios, secretarías, institutos nacionales, etc.) con el fin de abordar cierto nivel de actuaciones que deben realizarse con un enfoque nacional, pero desde lo definitivamente local”*. Ello a fin de considerar cumplido el objetivo de fortalecimiento del movimiento asociativo municipal mediante la incidencia en los niveles políticos y legislativos⁷.

⁷ En realidad existe un proyecto (no se ha incluido en la evaluación) con FUNDEMUCA para abordar esta línea. Básicamente el proyecto apoya a ANAM, AGAI y la Comisión Municipal del Congreso para asistir en la reforma del Código Municipal, Código Tributario, reforma del INFOM y carrera administrativa municipal. A la vista de los datos recabados en la evaluación, no hay una conexión formal entre este proyecto y el PDL.

En conjunto, una ampliar el número y tipo de beneficiarios en base al eje articulador del programa: si es fortalecimiento municipal – regional, junto a las Mancomunidades, acercar instancias gobierno y representativas de las municipalidades, tales como ANAM o AGAAI; si es desarrollo local, programas de gobierno central con implicaciones en el territorio; y si se trata de obtener resultados en aspectos sectoriales, otros actores público – privados.

Al programa, de forma general, le hace falta una formulación de resultados más específica, más allá de los que cada componente establece para cada Mancomunidad en los sucesivos POA que se van aprobando. Es preciso asociar objetivos diversos a elementos (metas de resultado medibles, en base a número, porcentajes) que permitan definir y medir el grado de cumplimiento que se alcanza. Junto a ello, la lógica de los resultados (y su seguimiento periódico) favorece la toma de decisiones sobre los cambios y reenfoques que han de producirse a lo largo del ciclo del proyecto, en función de cómo se estén consiguiendo. Las próximas fases deberían quedar definidas por ello, en base a cada realidad. De igual forma, en procesos de financiación tan largos como éste, supondrá una forma objetiva de marcar la política de salida pactada con los beneficiarios y con las instituciones, de forma que la sostenibilidad pueda quedar asegurada.

Para estos efectos, podría ser conveniente realizar en este momento un taller amplio de reformulación e intercambio de experiencias, una vez completado el número de Mancomunidades a 5 y una vez realizados los PET de cada una de ellas. Podría ser la manera de reconducir el enfoque territorial, una vez ejecutadas las acciones de fortalecimiento institucional, de evaluar el grado de consolidación de las Mancomunidades y haber valorado la posibilidad de darle un protagonismo acorde a la formulación inicial a algunas instituciones de gobierno central.

4) Evaluación de segundo nivel: Resultados del Programa

4.1. Sectores, componentes y proyectos

El Programa de Desarrollo Local Sostenible se formula como una contribución **al desarrollo local sostenible de los municipios seleccionados de las cuencas del lago de Atitlán, río Naranjo y región Chortí a través del fortalecimiento municipal y de mancomunidades, fomento de la economía y la gestión ambiental de riesgos**. La propia redacción de este objetivo marca la orientación de los componentes y resultados a alcanzar. Concretamente se establecen tres COMPONENTES, de los que se generan un conjunto de actividades, intervenciones y proyectos específicos.

A efectos de describir el contenido del Programa formulado en el año 2004, se presentan a continuación los cuadros explicativos de los componentes, especificando los resultados y líneas de actuación asociados a cada uno de ellos.

Tabla 8 Componentes y Resultados del PDL

OBJETIVOS POR COMPONENTE	RESULTADOS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN
COMPONENTE 1: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL OBJETIVO: Fortalecer las capacidades de las municipalidades y el ente asociativo, las mancomunidades, para brindar servicios de calidad y sostenibles a la población, mediante una gestión transparente, eficiente y eficaz, y fomentando la coordinación con las instituciones desconcentradas del Estado, y la participación de la sociedad civil	Resultado 1: Las municipalidades están coordinadas con las instituciones del Estado desconcentradas y tienen un plan de trabajo conjunto en torno a los ámbitos de intervención del Programa.	Incorporar en los planes estratégicos y los planes directores, las normas, políticas y estrategias nacionales sectoriales. Incentivar a las mancomunidades, municipalidades y sociedad civil organizada a participar en los espacios de coordinación y concertación establecidos.
	Resultado 2: Las mancomunidades de las cuencas están legalmente establecidas y cuentan con un modelo organizativo, tienen un plan estratégico y la capacidad técnica y administrativa para realizarlo.	Fortalecimiento organizacional. Fortalecimiento de la gestión administrativa y financiera de las mancomunidades. Creación o fortalecimiento de la Unidad Técnica Intermunicipal
	Resultado 3: Los municipios tienen una gestión administrativa, técnica y financiera eficiente, eficaz y con transparencia.	Fortalecimiento de la gestión administrativa municipal Planificación estratégica Fortalecimiento y modernización de la gestión financiera y rendición de cuentas Fortalecimiento a la gestión recaudatoria municipal (Catastro fiscal, IUSI, Tasas y arbitrios) Desarrollo y puesta en marcha de planes de ordenamiento territorial Creación y fortalecimiento de los juzgados de asuntos municipales.
	Resultado 4 : El gobierno municipal es llevado a cabo por autoridades con formación-cívico política y con participación ciudadana	Promover la formación cívica política de las autoridades municipales con equidad de género. Promover desde la municipalidad el fortalecimiento de los COCODES y COMUDES, con especial énfasis en la participación de mujeres y jóvenes. Promover una estrategia de comunicación en los municipios y mancomunidades

OBJETIVOS POR COMPONENTE	RESULTADOS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN
<p>COMPONENTE 2: FOMENTO DE LA ECONOMÍA LOCAL OBJETIVO: Contribuir a que las municipalidades/mancomunidades y los emprendedores locales generen condiciones que propicien el desarrollo de actividades productivas sostenibles, para mejorar los ingresos de la población principalmente la más vulnerable.</p>	<p>Resultado 1: Las municipalidades han constituido una unidad de desarrollo económico responsable de la promoción económica local.</p>	<p>Se promueve la constitución de UDEL en las municipalidades y en las mancomunidades. Se apoya a la caracterización de los micro y pequeños empresarios de los municipios priorizados Se apoya la promoción de los centros de servicios empresariales para acercar los servicios financieros (SF) y de desarrollo empresarial (SDE) a las MIPYMES locales</p>
	<p>Resultado 2: Las municipalidades y los emprendedores locales conocen las potencialidades del tejido económico de su respectivo municipio y disponen de un plan director de desarrollo de la economía local, concertado con los actores locales.</p>	<p>Identificación de: sectores económicos, recursos naturales disponibles, servicios e infraestructura básica de apoyo, agentes económicos, capital humano disponible, mercados potenciales y marco legal. Socialización y promoción de las potencialidades y oportunidades de las economías locales. Elaborar planes directores de desarrollo económico local concertados con los emprendedores locales. El municipio incorpora y actualiza en sus POAs su papel de facilitador del desarrollo económico local. Se promueve la elaboración y negociación de una cartera de proyectos de inversión en la economía local con la participación de los principales actores locales para su desarrollo.</p>
	<p>Resultado 3: Se habrá promovido el desarrollo económico y la mejora de ingresos de algunos productores de los municipios priorizados a través de la implementación de proyectos identificados en actividades agrícolas, de pesca artesanal, turismo y artesanías.</p>	<p>Promover e implementar proyectos para la mejora de sistemas productivos agrícolas. Promover e implementar proyectos para la explotación sostenible del recurso pesquero artesanal. Promover e implementar proyectos para el desarrollo del turismo de forma sostenible y culturalmente adecuado. Promover e implementar proyectos para la mejora en la producción de artesanías y facilitar el acceso al mercado.</p>
	<p>Resultado 4: Las municipalidades promueven la inserción laboral a través de la formación ocupacional y la intermediación en el mercado laboral.</p>	<p>Se apoya el desarrollo de un sistema de observatorio local de empleo, mediante el cual se detecten las oportunidades y necesidades laborales del mercado local. Se apoya la apertura de ventanillas municipales que permitan la divulgación de las ofertas de empleo que existan y se apoya el establecimiento de un sistema de información hasta las comunidades. Apoyo para el desarrollo de un plan de formación ocupacional basado en las necesidades detectadas en el mercado laboral. Apoyo para el desarrollo de un proceso de formación hacia los sectores más vulnerables que les permita mejorar sus niveles formativos básicos.</p>
	<p>Resultado 5: Contribuir a la recapitalización de activos productivos de autoconsumo de las familias afectadas por la Tormenta Stan, para mejorar su disponibilidad de alimentos, la diversificación de su dieta y sus medios de vida.</p>	<p>Se apoya a las familias en la producción de alimentos para su autoconsumo y venta de excedentes. Se fortalece a los COCODES para que identifiquen, prioricen y sean capaces de detectar crisis alimentarias. Se apoya a las familias para que puedan recuperar sus capacidades productivas anteriores a los daños ocasionados por la Tormenta Stan.</p>

OBJETIVOS POR COMPONENTE	RESULTADOS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN
<p>COMPONENTE 3: GESTIÓN AMBIENTAL Y DE RIESGO Objetivo: Contribuir al desarrollo de una gestión ambiental y de riesgo sostenible y sustentable de los municipios y mancomunidades seleccionadas a través del fortalecimiento institucional, el ordenamiento territorial y la educación ambiental.</p>	<p>Resultado 1: Las mancomunidades y municipalidades priorizadas tienen conocimiento actualizado de la situación ambiental de sus territorios, han formulado estrategias para enfrentarlas, han implementado y fortalecido las estructuras internas para ejecutar dichas estrategias.</p>	<p>Se incorpora en las unidades técnicas intermunicipales la gestión ambiental y de riesgo. Se promueve en las municipalidades la estructura organizativa y el equipamiento de las unidades de gestión ambiental y de riesgo. Promover la elaboración de diagnósticos ambientales en los territorios de los municipios y mancomunidades seleccionadas. Facilitar la capacitación del personal técnico de las unidades de gestión ambiental y de riesgo en las municipalidades y mancomunidades.</p>
	<p>Resultado 2: Los municipios y mancomunidades seleccionadas han identificado las zonas vulnerables y de alto riesgo y mejorado la gestión del territorio.</p>	<p>Desarrollo de estudios de cuenca para la identificación de zonas de riesgo y vulnerabilidad. Desarrollo de proyectos de recuperación de zonas vulnerables en cuencas seleccionadas. Facilitar la gestión ambiental de áreas con características especiales (ejidos municipales, áreas para protección, etc.) Promover la valoración de los servicios ambientales del ciclo integral del agua. Creación o fortalecimiento de organismos de gestión de cuencas.</p>
	<p>Resultado 3 : Se ha ampliado la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento, mejorada su calidad y son sostenibles y se han disminuido los niveles de contaminación ocasionados por los municipios en las cuencas</p>	<p>Apoyo a la elaboración de planes hidrológicos de cuenca para el conocimiento del potencial y uso actual del recurso agua, las zonas de recarga, puntos contaminantes por servicios públicos. Apoyar en la elaboración de los planes directores de agua, y saneamiento. Apoyar en la elaboración de los Planes Directores manejo de residuos sólidos. Apoyo a la gestión técnica, administrativa y financiera de los servicios básicos. Promover la educación y sensibilización ambiental a los diversos actores locales en legislación ambiental y uso racional de recursos naturales. Apoyar las inversiones en infraestructura de servicios públicos como manejo de desechos sólidos, plantas de tratamiento de aguas residuales, que mitiguen el impacto ambiental. Apoyo a la gestión técnica, administrativa y financiera de los servicios de agua potable, manejo de desechos sólidos y plantas de tratamiento de aguas residuales.</p>

A la vista de la información, se trata de un Programa amplio, marcado por un eje de trabajo basado en la acción territorial como base del desarrollo local. Entre sus expectativas de resultado destaca la generación de capacidades locales y regionales para promover procesos de desarrollo. A nivel de cada componente se han establecido indicadores y una serie de medidores, que representan las metas a alcanzar. De igual forma, para cada resultado formulado existen estos parámetros, si bien en estos casos los indicadores están más relacionados con productos o “outputs” que con verdaderos “outcomes”.

Para el caso de los componentes, a continuación se detallan los indicadores y medidores / metas elaborados en la formulación inicial del programa.

Tabla 9 Indicadores y Medidores por Componente

COMPONENTES	INDICADORES	MEDIDORES
COMPONENTE 1: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	<p>Se ha fortalecido la coordinación entre las municipalidades, las mancomunidades, y las Instituciones del Estado.</p> <p>Las mancomunidades priorizadas tienen un modelo de estructura organizacional y una unidad técnica de servicios a los municipios asociados..</p> <p>Las municipalidades tienen un modelo de estructura organizacional y de servicios eficiente, eficaz y transparente.</p>	<p>Por lo menos 3 mancomunidades y el 80% de las municipalidades ejecutan sus planes estratégicos en coordinación con las instituciones nacionales correspondientes.</p> <p>Por lo menos 3 mancomunidades y el 60% de las municipalidades priorizadas cuentan con personal técnico capacitado y reconocido por entidades nacionales correspondientes.</p>
COMPONENTE 2: FOMENTO DE LA ECONOMÍA LOCAL	<p>Porcentaje de municipalidades que han elaborado y aplican un plan director de fomento de la economía local de su municipio o mancomunidad.</p> <p>Municipalidades y/o mancomunidades que han elaborado y aplican un plan director de fomento de la economía local en coordinación con las políticas nacionales de fomento de la competitividad de la MIPYME del MINECO (MACRO).</p>	<p>Por lo menos un 30% municipios/mancomunidades priorizados han elaborado y están aplicando un plan director de fomento de la economía local de sus municipios.</p> <p>En el 80% de las mancomunidades/municipios priorizados se brindan servicios de apoyo a la inserción laboral y al desarrollo de los micro y pequeños empresarios.</p>
COMPONENTE 3: GESTIÓN AMBIENTAL Y DE RIESGO	<p>Número de planes directores de gestión ambiental y de riesgos aprobados y en aplicación en municipios o mancomunidades priorizadas.</p>	<p>14 planes directores de gestión ambiental y de riesgos aprobados y en aplicación en igual número de municipios o mancomunidades priorizadas.</p>

A la vista de las intervenciones efectivamente realizadas, hecha la revisión de las memorias de labores elaboradas por cada una de las Mancomunidades beneficiarias, se puede realizar una clasificación de actuaciones, agrupando las actuaciones en 5 categorías básicas:

- a) **Cobertura de gastos de estructura:** materializado en pago de salarios de personal permanente y gastos de funcionamiento asociados a la actividad de las Unidades Técnicas Intermunicipales.
- b) **Capacitación y formación:** actividades que tiene como objeto la mejora de las capacidades de personal técnico y político vinculado a la gestión municipal y mancomunada, en base a actividades formativas, asistencia a cursos, etc.
- c) **Elaboración de Planes y Estudios:** a través de la contratación de personal especializado, o realizados por el personal que integra las Unidades Intermunicipales. Se trata de diagnósticos, planes, estrategias y programas de inversión que sustente la acción directa en cada uno de los componentes.
- d) **Inversión directa:** adquisición de bienes y equipo, o construcción de infraestructuras vinculadas principalmente al desarrollo económico y a la gestión ambiental y de riesgos que son transferidas a las Municipalidades o a los beneficiarios de forma directa.
- e) **Campañas de comunicación y sensibilización:** actividades que conllevan la difusión de mensajes relacionados con el desarrollo local, y que van desde el conocimiento de la Mancomunidad por parte de las sociedad civil, hasta campañas relacionadas con las modificaciones de los sistemas de tarifas de los servicios básicos.

La utilización y puesta en práctica de las categorías anteriores es similar en los tres componentes. En cada caso se han utilizado las 5 vías para procurar la consecución de los resultados previstos, combinadas a lo largo de los casi seis años de ejecución. En cuanto a la forma concreta de actuación, en cada uno de los componentes se ha trabajado de forma similar en las Mancomunidades gestoras del Programa.

Respecto al componente de Fortalecimiento Institucional, los proyectos han sido en su mayor parte ejecutados desde la Mancomunidad para apoyo de Municipios. Han conllevado el diseño, creación y puesta en funcionamiento de Unidades Municipales en diferentes ámbitos. Dichas acciones ha incluido normalmente la capacitación y formación de personal técnico. Una de las áreas de trabajo principales ha estado relacionada con el aumento de la recaudación municipal y con la transparencia en la gestión tanto de la Mancomunidad como de los Municipios asociados en cada caso. Destaca las aperturas de juzgados de asuntos municipales, presentes en la mayor parte de Municipios. Por otra parte, en cada una de los territorios se ha actualizado o elaborado los documentos de planificación estratégica o los lineamientos a nivel sectorial. En la mayor parte de los casos se cuenta actualmente, además, con un sistema de Información Geográfica sobre las características del territorio mancomunado. Finalmente, es necesario destacar la cobertura de los gastos de funcionamiento de las Unidades Técnicas Intermunicipales y el apoyo a la participación de la sociedad civil, en base a dotación de medios a los Consejos de Desarrollo Comunitario, Municipal y Departamental.

En cuanto al componente de Desarrollo Económico, las actuaciones han sido ejecutadas por las Unidades Intermunicipales, apoyadas desde las unidades municipales relacionadas con el tema (en los casos en los que han estado constituidas y funcionando). Han partido en todos los casos de un diagnóstico de potencialidades, que ha marcado los sectores de intervención, básicamente agricultura, industria agroalimentaria (café, miel, piscicultura), turismo y artesanías. De manera general se han elaborado planes de actuación y se han dotado de medios físicos, como infraestructura y equipos, asociaciones de productores y productoras en cada materia. Hay que destacar que en todos los casos, esas transferencias de activos se realizan en formato de donación, sin que el beneficiario tenga que rembolsar ninguna cantidad proveniente de sus utilidades. La formación ocupacional y el énfasis en la incorporación de la mujer al mercado laboral han sido también áreas de actuación preferente. En todos los casos se reporta la creación de la Unidad de Desarrollo Económico Municipal como un resultado del componente.

Finalmente, en relación al componente de Gestión Ambiental y Riesgos, de nuevo la Unidad Técnica de cada Mancomunidad, en conjunto con las Unidades Ambientales Municipales, han sido las encargadas de la ejecución de esta línea del Programa. Su actividad ha estado centrada en las acciones de reforestación, campañas de educación ambiental y elaboración de planes de gestión de riesgos a nivel municipal. Destaca por volumen de presupuesto los planes de manejo de residuos sólidos y la construcción y equipamiento de sistemas de recogida, selección y tratamiento de los mismos. Otro de los ámbitos más significativos ha sido el del subsector de Agua y Saneamiento. En el mismo se han elaborado planes maestros a nivel municipal y se han ejecutado obras de mejora y dotación de infraestructuras, todo ello circunscrito a los municipios que muestran peores indicadores. Como en el caso anterior, la creación y puesta en funcionamiento de las Unidades Ambientales municipales es considerado un resultado de este componente.

En general, **las actuaciones del programa en los distintos sectores combinan fortalecimiento de las capacidades**, a través de creación de institucionalidad y dotación de herramientas como son planes y estrategias, **y acciones directas**, la mayor parte de ellas conllevando la transferencia de infraestructura y equipo a los beneficiarios identificados. Destaca, en base a esta lógica de trabajo, el número de intervenciones que tienen por objetivo crear institucionalidad en los componentes de desarrollo económico local y gestión ambiental y riesgos.

Otro de los aspectos fundamentales respecto a las intervenciones, a los proyectos ejecutados, es el ámbito territorial en el que se desarrollan. Muchas de ellas están marcadas por el Municipio, por lo que concentran su acción de manera específica en una parte o en todo el término municipal. Junto a ello, encontramos dos tipos de enfoques, más globales y a priori más relacionados con la razón de ser de la Mancomunidad: **proyectos de tipo territorial y proyectos mancomunados**.

La mayor proporción la encontramos en los proyectos territoriales, entendidos como aquellos que intentan poner en valor atributos del conjunto de la región que abarca la Mancomunidad. Es el caso de desarrollo económico, se concreta en el apoyo a cooperativas agrícolas de implantación en varios municipios o planes de desarrollo sectorial: de igual forma ocurre en el caso de fortalecimiento institucional y gestión ambiental, donde encontramos actuaciones que no tienen un objetivo de impacto sobre un ámbito geográfico específico, sino que tienen vocación de dotar de herramientas y capacidades al conjunto de los actores del territorio.

Menos profusión encontramos en la categoría de proyectos mancomunados. Por definición, estos son aquellos que se llevan a cabo desde las Mancomunidades con la intención de prestar servicios a la población aprovechando las ventajas de la acción conjunta, tanto a nivel de economías de escala como de la propia calidad del servicio. Implica de alguna manera la transferencia de competencias en poder de la Municipalidad a un ente supramunicipal, que se encarga de la gestión y la rendición de cuentas a Municipalidades y ciudadanía. En este sentido, solamente los proyectos relacionados con el manejo de residuos sólidos entrarían en este grupo, junto a algunas acciones de fortalecimiento institucional (planificación estratégica, por ejemplo). En el resto de casos, la Mancomunidad actúa como ente ejecutor o financiador ante las iniciativas de acción municipales.

A nivel de presupuestos, es difícil determinar cuál es el monto destinado a cada uno de los componentes. Este hecho se produce, principalmente, debido a que en cada Mancomunidad se contabilizan fondos ejecutados según su contabilidad interna, y no necesariamente en base a resultados por cada uno de los componentes. Ante la imposibilidad de contar con información detallada para todos los casos, se han realizado cálculos basados en las Memorias de labores que han elaborado cada Mancomunidad, sin que se puedan considerar exactos. Los resultados obtenidos son los siguientes:

Tabla 10 Presupuesto por Componentes

DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTO POR COMPONENTES (en dólares)					
MANCOMUNIDAD	APORTE AECID	FI	DEL	GAR	NO ASIGNABLE
MANCUERNA	5.559.217,0	723.972,0	1.317.984,0	2.488.735,0	
COPÁN CHORTÍ	3.635.553,0	127.704,7	997.176,0	1.444.238,0	
MANCTZOLOJYA	2.225.200,0	484.272,4	791.282,7	750.008,8	
MANKATITLAN	2.470.835,0	449.467,6	791.239,1	787.000,9	
MANCLALAGUNA	1.635.200,0	127.394,9	452.719,2	190.589,2	
TOTALES	15.526.005,0	1.912.811,6	4.350.401,0	5.660.571,9	3.602.220,6

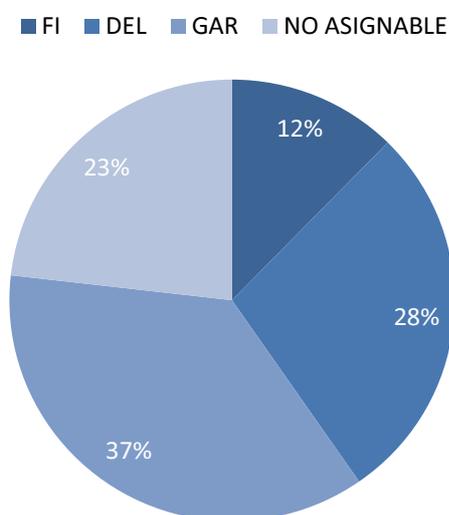


Ilustración 4 Distribución de fondos PDLs por componente

En proporción al monto total del programa, se puede distribuir por componentes algo más del 75% del monto total transferido. El monto “no asignable” coincide en este caso con los montos de funcionamiento y seguimiento que se establecieron en el punto anterior. Las cantidades presentan en algunos casos diferencias significativas. Si mantenemos al margen el caso de MANCLALAGUNA, debido a su menor tiempo de permanencia en el Programa, en las cuatro

restantes existe una coincidencia evidente del monto destinando a cada componente en el los casos de las dos restantes Mancomunidades de la cuenca del lago Atitlán. Respecto a MANCUERNA y COPÁN CHORTÍ, esta proporción no es equivalente debido, previsiblemente, a la forma de contabilización que cada una de ellas ha aplicado de los fondos destinados a fortalecimiento institucional.

Con estos datos, se puede mostrar gráficamente la distribución de presupuestos tanto respecto al total como en relación al presupuesto asignable sectorialmente de cada una de las Mancomunidades.

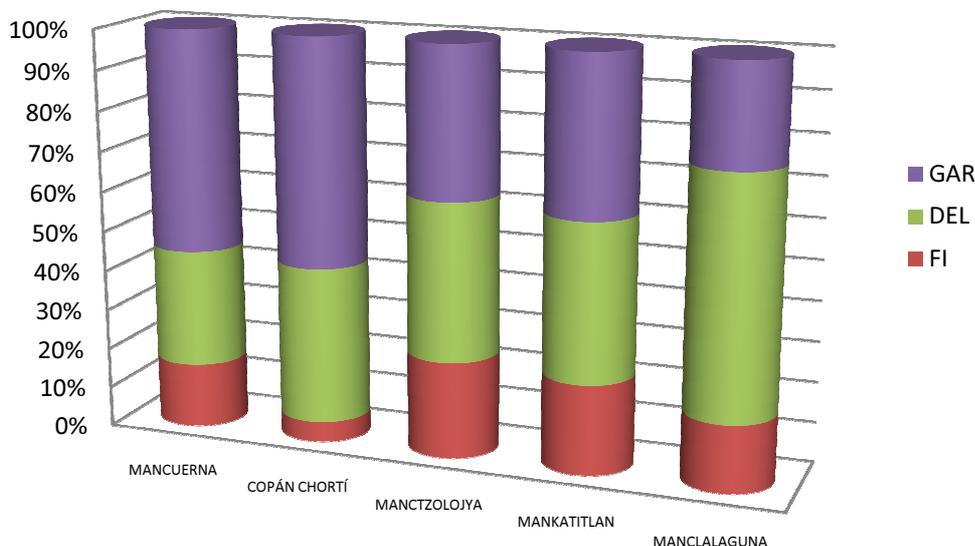


Ilustración 5 Distribución de Presupuesto por componente

4.2. Estudio de los criterios de evaluación y factores externos.

Para la aplicación de los criterios asociados a esta dimensión de la evaluación se utilizan dos fuentes de información. Por una parte, el informe de seguimiento realizado por la coordinación del PDLS en la OTC de la AECID en junio de 2011. Este informe contiene una matriz en la que se relacionan los alcances obtenidos en cada uno de los componentes y en cada uno de los resultados, estructurados según Mancomunidades. Del mismo es posible extraer valoraciones generales del grado de aplicación de los distintos criterios.

Por otra parte, se tendrá en cuenta la información obtenida durante el trabajo de campo realizado con carácter previo a la realización de este informe. Si bien las conclusiones específicas se detallarán en los informes parciales de cada Mancomunidad, la observación directa y el análisis de los proyectos incluidos en la muestra que ha sido visitada permiten inferir algunas matizaciones. En alguno de los criterios se aportará en todo caso un ejemplo que ilustre las consideraciones generales.

Respecto a la pertinencia, se entiende por tal la medida en que los objetivos de una intervención son congruentes con las necesidades identificadas. La evaluación de la pertinencia consiste en valorar la adecuación de los resultados y los objetivos de la intervención al contexto en el que se realiza a través del análisis de la calidad del diagnóstico que sustenta la intervención, juzgando su correspondencia con las necesidades observadas en la población beneficiaria.

En primer lugar, se puede concluir que los componentes del Programa han respondido de forma pertinente a las necesidades identificadas en cada uno de los territorios seleccionados. Según el diagnóstico inicial realizado, las carencias para promover el desarrollo local han estado fundamentadas

en buena medida en la falta de capacidad de los actores locales para liderar y gestionar estos procesos. Por ello, se considera que la formulación ha respondido a prioridades reales identificadas con anterioridad al inicio del proyecto. De la misma forma, los proyectos que se han ejecutado se encuentran entre las prioridades de las Mancomunidades y Municipios beneficiados. Posiblemente se hubiese podido incluir otras acciones, pero ante la falta de planificación local al inicio del proyecto no se pudo producir una mayor coincidencia. Tampoco se ha contado con un análisis de las alternativas existentes a fin de justificar aún más la orientación de cada componente, que quizás hubiese dado lugar a tomar otras decisiones

Si atendemos a la evolución del contexto, se considera que tanto componentes, como acciones, podrían haber sido objeto de un análisis más exhaustivo a fin de asociar directamente necesidades y proyectos. Los efectos del propio programa han permitido obtener resultados para permitir este enfoque. Se han generado herramientas e información (planes sectoriales, estratégicos), así como se han apalancado nuevos recursos de otras fuentes que permitirían una mayor concentración del Programa. Ello permite una selección de acciones concretas más rigurosa, que en algunos sectores y en algunas Mancomunidades se ha llegado a realizar. Sin embargo, al no haberse realizado sistematizadamente, resulta complicado extraer conclusiones sobre el nivel de mayor pertinencia que se habría alcanzado.

En todo caso, la percepción de los beneficiarios, institucionales y directos, de los proyectos ejecutados, permiten pensar que la formulación realizada ha tenido un alto grado de pertinencia.

MANCOMUNIDAD COPÁN CHORTÍ: Componente Desarrollo Económico Local:

Centro de acopio de frijol negro.

La Mancomunidad gestionó y logró la autorización legal de la Cooperativa CHORTIJOL, hizo las construcciones adecuadas para albergar las oficinas administrativas y el Centro de acopio de frijol negro, dotó de equipo para el funcionamiento administrativo y de equipo, maquinaria y transporte para la recepción, secado, ensilaje, y comercialización del frijol negro. Proporciona asistencia técnica gratuita y tiene abierta una línea de crédito para que los socios puedan adquirir insumos agrícolas. Cuenta con un importante número de asociados y consideran que uno de sus principales logros es haber eliminado los intermediarios entre el productor y el mercado, ya que la cooperativa compra la producción a precios justos.

Centro de envasado de frutas y verduras CEFRUVE.

Construcción y equipamiento del centro de envasado de frutas y verduras ubicado en el municipio de San Juan Ermita del departamento de Chiquimula, el cual aglutina a 21 mujeres y 1 hombre. La Mancomunidad en una alianza estratégica con el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad INTECAP, han realizado procesos organizativos y de capacitación empresarial y comercial a los beneficiarios del Centro, con el fin de poder dar un valor agregado a la producción obtenida en la región, ya que al continuar con la forma tradicional de vender los productos frescos estacionalmente se limita la generación de ingresos para los productores y la capacidad de modernización del sector agropecuario de la región.

ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN

- **Pertinencia:** Ambos proyectos (CHORTIJOL y CEFRUVE), son producto de las condiciones de vida de la población, quienes sufren de pobreza, pobreza extrema y desnutrición crónica principalmente en la niñez. Responden a un enfoque de seguridad alimentaria y paralelamente a la generación de recursos económicos familiares. La zona Ch'orti se encuentra dentro del "Corredor Seco" que es un área de atención prioritaria para el gobierno central.
- **Viabilidad:** Existe la necesidad, existen los productos y la Mancomunidad da las facilidades para la ejecución de los proyectos y la comercialización.
- **Impacto:** Vale la pena separar para este análisis a los dos proyectos evaluados: Para el caso de CHORTIJOL, después de

un año de iniciado el proyecto con una figura legal establecida como una cooperativa, los socios que inicialmente fueron veintidós suman ahora doscientos treinta y dos y los beneficios en la mejora de la productividad, la calidad y los canales de comercialización son evidentes. Para el caso de CEFRUVE, aun no pueden identificarse los impactos en cuanto a las mejoras de la situación de los participantes, por el poco tiempo de desarrollo del proyecto y por la complejidad del mismo.

- **Eficacia:** Para el caso de CHORTIJOL, se han alcanzado algunos de los objetivos de corto plazo, principalmente los relacionados con el número de participantes y con la incorporación de género a nivel directivo, al contar con una mujer de Presidente y otra de Vicepresidente. En CEFRUVE, los objetivos planteados están aún por alcanzarse debido al corto tiempo de ejecución que hasta ahora tiene el proyecto.
- **Eficiencia:** Ambos proyectos evaluados contaron con estudios de pre-factibilidad y factibilidad dentro de los cuales se determinaron los montos de inversión y los objetivos económicos que se deben alcanzar para que la relación costo beneficio sea favorable al proyecto.
- **Transversales:** Ambos proyectos han desarrollado estrategias para la incorporación de elementos transversales tales como política de género, protección del ambiente, respeto a la diversidad cultural, etc. En ambas organizaciones se cuenta con hombres y mujeres a nivel directivo y a nivel de socios, se fomenta el uso adecuado del suelo y la protección de cuencas hidrográficas para la conservación ambiental y se establece una relación por igual sin distinciones culturales.

En segundo lugar, **la viabilidad**. Entendemos por este criterio una cuestión que siempre responde a las mismas preguntas: ¿Se dan las condiciones necesarias para que los logros del proyecto se mantengan indefinidamente en el futuro sin ayuda externa? ¿se ha hecho un estudio previo para determinar la mejor alternativa de solución, al más viable en el tiempo? La respuesta a estas preguntas depende de una variedad de factores que es difícil concretar. De hecho, dependerá del sector al que pertenezca el proyecto (económico, servicio social, gobernabilidad, etc.).

No en todos los proyectos revisados, y en el Programa en general, se cuenta con estudios y análisis de este tipo. A nivel de componente, se echa en falta una reflexión conjunta entre AECID y beneficiarios sobre el tiempo que se precisa para consolidar los logros alcanzados. Solo en aquellas Mancomunidades de mayor consolidación institucional, este criterio ha sido tenido en cuenta desde hace unos años y se han diseñado medidas para asegurar viabilidad y sostenibilidad.

Respecto a los proyectos, depende en buena medida de las capacidades de la Unidad Intermunicipal que se haya tenido en cuenta o no este criterio. De igual forma, es distinto el grado de estudio previo que se ha realizado en los proyectos según el componente al que pertenecen: es evidente la mayor proporción de estudios previos en los casos de proyectos de desarrollo económico local o de intervenciones en materia de agua y saneamiento o residuos sólidos, que en aquellos que están relacionados con el fortalecimiento institucional, aún cuando en este último caso es fundamental dicha reflexión para asegurar la continuidad. En estos últimos, a parte del diagnóstico inicial para priorizar el componente, no se tiene constancia de que se hayan realizado estudios que aseguren la viabilidad de las intervenciones.

MANCOMUNIDAD MANCUERNA: Componente de Gestión Ambiental y de Riesgo:

El Coordinador de este Componente, dentro de la información que proporcionó, destacó la Planificación del recurso hídrico de las micro cuencas de 8 municipios de la Mancomunidad para conocer la disponibilidad, cantidad y calidad del agua. Se elaboraron 208 diagnósticos comunitarios, 8 planes directores de agua y saneamiento, 6 planes de manejo de micro cuencas, 8 estudios de cobertura forestal, 3 estudios de descargas de aguas residuales y 5 planificaciones para la construcción de plantas de tratamiento.

Tratamiento de desechos sólidos. Este es un proyecto mancomunado para los municipios de San Marcos, San Pedro Sacatepéquez, San Antonio Sacatepéquez y Palestina de los Altos. Las etapas implementadas a la fecha son: Diagnóstico y planificación, educación y sensibilización ambiental a la población, mejoras del sistema de recolección en San Marcos y San Pedro Sacatepéquez, tratamiento de residuos sólidos en una planta ubicada en San Pedro Sacatepéquez y disposición final, que se hará en un relleno sanitario que se encuentra en fase final de construcción.

ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN

- **Pertinencia:** Debido a la alta producción de desechos sólidos en las cabeceras municipales de San Marcos, San Pedro Sacatepéquez, San Antonio Sacatepéquez y Palestina de los Altos, en forma mancomunada se implementaron programas de educación y sensibilización ambiental dirigidos a la población, como una primera fase. En las poblaciones de San Marcos y San Pedro Sacatepéquez se han implementado programas de recolección de basura, separación y clasificación de desechos sólidos en planta y construcción de relleno sanitario. A esta siguiente fase se incorporaran los demás municipios conforme se vayan implementando los trenes de recolección. La ubicación de la planta de separación de desechos sólidos y del relleno sanitario, fue coordinado entre las municipalidades participantes, para que les quede equidistante. Este es un esfuerzo que demuestra el éxito del trabajo coordinado mancomunadamente.
- **Viabilidad:** Las poblaciones recibieron los programas de sensibilización y educación ambiental y se han involucrado en la separación primaria de la basura desde su casa. Han aceptado la ubicación de la planta de separación de basura y del relleno sanitario.
- **Impacto:** Desde el punto de vista de conservación y mejoramiento del ambiente, se están cumpliendo los objetivos; asimismo, ha mejorado el ornato de las poblaciones porque no hay basura en las calles y se han eliminado los basureros clandestinos. Tanto la planta de separación de basura como el relleno sanitario cumplen las exigencias prescritas en la legislación nacional.
- **Eficacia:** Este es un proyecto en el que se han unido esfuerzos de la Mancomunidad, de las municipalidades y de la población. Se están obteniendo resultados positivos que cumplen con los objetivos de corto plazo que fueron propuestos inicialmente. La educación ambiental como cualquier proceso educativo irá dando resultados a más largo plazo, pero la población está complacida con las etapas que ya se han implementado.
- **Eficiencia:** Este proyecto contó con estudios de pre-factibilidad y factibilidad, dentro de los cuales se determinaron los montos de inversión y los resultados esperados para que la relación costo-beneficio sea favorable al proyecto. La sostenibilidad del mismo se irá dando de acuerdo a su período de diseño, pero desde ya se puede decir que desde el punto de vista ambiental y organizativo es un éxito.
- **Transversales:** Este proyecto ha sido muy complejo por la falta de educación ambiental de la población en general y porque significa costos adicionales al presupuesto familiar. Las etapas que se han ido conquistando, han permitido la sensibilización no solo para aceptar el proyecto sino que también para efectuar el pago por el servicio. Para lograr los permisos de construcción de las obras y manejo de los desechos sólidos, se ha cumplido con la legislación ambiental nacional y se han elaborado los Estudios de Impacto Ambiental dentro de los que se han considerado las medidas de mitigación respectivas.

En cuanto al impacto, consideramos que mide los efectos a largo plazo, positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa, colateral o inducidamente por una intervención, intencionalmente o no.

Los impactos de los componentes analizados han sido difícilmente evaluables. Al tratarse en la mayor parte de los casos de acciones de fortalecimiento, de generación de herramientas de planificación, de formación y capacitación, sus resultados concretos se podrán medir a medio y largo plazo. En el caso de la mayor parte de acciones, además, no se han especificado indicadores específicos para hacer una medición según el criterio, que precisaría una evaluación expresa que analice la situación con y sin proyecto.

Por eficacia entendemos el nivel o grado en el que se alcanzan los objetivos de un programa en función de su orientación a resultados.

Todos los proyectos han sido eficaces si se tiene en cuenta el resultado formulado. Sin embargo, es preciso apuntar que la mayor parte de ellos están basados en actividades, o en productos que no permiten valorar el efecto sobre el desarrollo de la población beneficiaria. Así, se considera un resultado que el 50% de los municipios cuenten con un plan director de fomento de la economía local. Si esta es la orientación, el proyecto ha sido eficaz. Sin embargo, esta acción debería traer como resultado un aumento de la inversión privada, la mejora de los ingresos familiares o el descenso del nivel de desempleo. Al no haber tenido en cuenta dichas variables, es difícil concluir que la eficacia haya sido un criterio adecuadamente alcanzado.

MANCOMUNIDAD MANTZOLOJYA: Componente Fortalecimiento Institucional:

Considera dentro de su estrategia el fortalecimiento institucional de la Mancomunidad y de las capacidades de las municipalidades, para que éstas proporcionen servicios de calidad y sostenibles a la población. Garantizar la transparencia en la gestión administrativa, coordinar con otras instituciones con presencia en la Mancomunidad y fomentar la participación de la sociedad civil organizada. Se han realizado, entre otros, los proyectos siguientes: Plan Estratégico de la Mancomunidad para no colisionar con los planes que impulsan otras instituciones que tienen presencia en el territorio de la Mancomunidad, ni con los POAS de las municipalidades; Elaboración del Diagnóstico y Plan de Fortalecimiento Institucional de la Mancomunidad; Capacitación y equipamiento de los COMUDES.

La información aportada fue producto de las reuniones de trabajo en las que participó el Coordinador del componente y los técnicos de la Mancomunidad y municipales; asimismo, se hicieron verificaciones en la Memoria de Labores 2005-2009 de la Mancomunidad.

- **Pertinencia:** Como se apuntó anteriormente, de acuerdo a lo informado por personal de la Mancomunidad y de las municipalidades y entrevistas realizadas a beneficiarios, los proyectos atendidos responden a necesidades evidenciadas por la Mancomunidad, municipalidades y sociedad civil organizada. Debido a que Sololá es la cabecera departamental y los otros dos municipios mancomunados son comparativamente mucho más pequeños, existen grandes asimetrías en logros y necesidades. Mientras que en Sololá la Municipalidad es una institución bien organizada, autoridades locales con preparación académica, personal con perfil elevado y con suficientes recursos económicos, en los otros municipios apenas comienzan a elevar su nivel.
- **Viabilidad:** Aun cuando las unidades técnicas municipales están siendo fortalecidas a través de capacitación y provisión de equipo, uno de los factores que podría limitar su viabilidad es la rotación de personal principalmente en el futuro cercano a causa de los cambios de gobiernos municipales. Es un problema generalizado, que cuando hay cambio de autoridades políticas, llevan a su personal de confianza, a veces por compadrazgo o por agradecimiento por su acompañamiento en la campaña política.
- **Impacto:** La Mancomunidad busca que los proyectos impulsados sirvan a corto plazo, principalmente en la mejoría de la prestación de servicios a la población por parte de las municipalidades; Asimismo, para que las municipalidades mejoren su administración y obtengan más recaudación por tasas municipales. En el caso de Sololá, se ha insistido más en el aspecto organizacional, mientras que en los otros municipios se ha decidido por la mejora en la recaudación, ya que por ser municipalidades de escasos recursos, esta es su principal debilidad.

- **Eficacia:** Aunque no se pudo disponer de los POAS y diagnósticos mencionados, consideran como logro importante la instalación de los Juzgados de Asuntos Municipales. La operativización reglamentos por parte de la municipalidad de Sololá y la visualización de las municipalidades y de la propia Mancomunidad hacia la población en general.
- **Eficiencia:** Cada uno de los proyectos emprendidos cuenta sus respectivos estudios de pre inversión, pero al no contar con estos, no es posible establecer relaciones de costo beneficio, sin embargo, de acuerdo a la Memoria de Labores de la Mancomunidad 2005-2009, en la ejecución de los proyectos de este componente se han invertido Q 3,680,470.16.
- **Transversales:** En este componente se busca clara y decididamente que haya enfoque de género, por lo que la creación de la Oficina Municipal de la Mujer es un ejemplo de ello. En cada proyecto se ha buscado la participación femenina. El componente también coordina con el componente de Gestión Ambiental. Asimismo, se exige y fomentan los principios de transparencia inculcados desde AECID a través de la Mancomunidad como garante.

El **criterio de eficiencia** se refiere a la valoración de los resultados alcanzados en comparación con los recursos empleados para ello. Se tratará de determinar si se ha empleado el mínimo de recursos para alcanzar los resultados obtenidos o si con los recursos empleados se podrían alcanzar mayores y mejores resultados.

A nivel de intervenciones, la comparación de inversión de recursos y resultados (productos, actividades) obtenidas han sido altamente eficientes. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que existen unos importantes costes de funcionamiento y gestión en las Mancomunidades que habría que asignar proporcionalmente a cada una de las acciones emprendidas. Por otra parte, no existe información pormenorizada, o al menos el equipo de evaluadores no ha tenido acceso a ella, de la ejecución de cada uno de los proyectos, de los costos asignados reales (considerando contrapartidas, fondos AECID, otras financiaciones, aportaciones en especie, etc.) que permitiría valorar la inversión realizada en función del grado de consecución de resultados.

A fin de proporcionar algún dato al respecto, se presenta a continuación una valoración de la inversión por habitante que ha realizado el Programa hasta el momento.

Tabla 11 Inversión del PDLs por Habitante

	HABITANTES	PRESUPUESTO 2005 – 2010 PROGRAMA (€)	INVERSIÓN POR HABITANTE EN EUROS
MANCTZOLOJYA	141.266	2.225.200	15,75
MANCUERNA	205.073	4.157.300	20,27
COPAN	142.652	3.047.900	21,36
MANCLALAGUNA	22.588	1.168.000	51,70
MANKATITLAN	16.500	2.470.835	149,75

Si extrapolamos esta proporción al conjunto de proyectos realizados, licencia que se permite la evaluación ante la imposibilidad de contar con datos concretos para un número significativo de intervenciones, y teniendo en cuenta que los componentes son los mismos y los proyectos ejecutados muy similares, la eficiencia mayor estaría en base a la menor inversión por habitante requerida para alcanzar los resultados previstos.

4.3. Conclusiones

Una vez revisados los criterios, se extraen a continuación unas conclusiones generales sobre la dimensión de resultados de la evaluación.

En primer lugar, se esperaría que un programa de esta dimensión y de esta capacidad de incidencia sobre la realidad de desarrollo posea unos resultados cuantificables, y que se establezcan los mecanismos apropiados para medir su evolución. Existen pocas metas de desarrollo formuladas, a favor de un número importante de productos u “outputs”. Esta circunstancia no permite evaluar criterios de impacto sobre las condiciones de vida de la población beneficiaria. Además, buena parte de las actuaciones han estado referidas a elementos que provocarán efectos en el largo plazo, lo cual resta posibilidades a la toma de decisiones sobre posibles reorientaciones.

Junto a lo anterior, se aprecia una difusa separación entre las acciones de fortalecimiento institucional y las relacionadas con el resto de componentes. En estos últimos, por el propio carácter de un Programa como este, se han ejecutado actuaciones vinculadas a la creación de capacidades para el desarrollo local, lo cual complica la asignación de presupuestos y recursos a cada actividad, así como la medición de elementos como la eficiencia.

Por otra parte, la relación de proyectos financiados contiene acciones dispares, que combinan la acción concreta, municipal en muchos casos, dirigida a un número reducido de beneficiarios, con otras actuaciones de orientación general, favorecedoras del proceso de desarrollo a largo plazo. Si bien todas están enmarcadas en los planes estratégicos, se echa en falta una valoración previa de las alternativas de actuación, de forma que se asegure que las acciones realizadas están dirigidas a los grupos más vulnerables, como corresponde a todo programa de cooperación internacional y lucha contra la pobreza. Ello nos puede llevar a pensar que estamos ante una intervención que, siendo pertinente, no asegura que se orienta hacia las mayores concentraciones de pobreza.

A este hecho se añade la dudosa ventaja comparativa que poseen ciertas acciones (las de ámbito exclusivamente municipal o comunitario) para la Cooperación Española y para las propias Mancomunidades, actuando como financiador / ejecutor de micro proyectos que podrían perfectamente haber sido impulsados por otro tipo de organizaciones (programas de Gobierno Central, ONGD). Esta dinámica genera poca especialización sectorial para ambos agentes, ante la diversidad de acciones similares que están realizando otros actores nacionales e internacionales en el mismo territorio. Frente a ello, posiblemente sería más efectivo centrarse en la generación de capacidades y en la puesta en valor (utilización) de éstas, verdadera orientación del Programa y verdadera necesidad que nadie está enfrentando como lo está haciendo la Cooperación Española en los últimos años.

En todo caso es necesario reseñar que estas pequeñas acciones han consolidado la presencia de las Mancomunidades en su territorio, proporcionando evidencias materiales de su capacidad de actuar como agente de desarrollo ante las Municipalidades y ante la población en general.

En línea con lo anterior, se han identificado componentes formulados artificialmente que contienen una gama amplia de actividades y resultados, sin que ello ayude a determinar sus efectos sobre la realidad en la que actúan. Concretamente, el caso de gestión Ambiental y Riesgos resulta paradigmático. Contiene acciones de muy diferente tipo y resultado, lo cual posiblemente le resta capacidad de incidir en indicadores clave en la materia.

Los resultados obtenidos por el componente de Fortalecimiento Institucional han sido, proporcionalmente a su presupuesto, los más significativos. Además, se ha trabajado durante la ejecución las cuestiones de viabilidad, consiguiendo a parte de cumplir objetivos (creación de unidades, generación de herramientas y puesta en valor de las mismas), asegurar la continuidad vía involucramiento de las Municipalidades y beneficiarios en un tiempo record para este tipo de procesos. En estos momentos, si el Programa terminase abruptamente, buena parte de los resultados alcanzados perdurarían en el tiempo a juzgar por la dinámica que se ha implantado y por los beneficios directos a las Municipalidades que están produciendo (incrementando la recaudación municipal, principalmente).

En cuanto al diseño de las intervenciones, en general, de los otros dos componentes, algunos comentarios. En la línea de conclusiones anteriores, requerirían de mayor profundización en su contenido a fin de generar ventajas frente a otras posibles actuaciones y una mayor viabilidad de sus alcances.

Respecto a Desarrollo Económico Local, llama la atención que, siendo actividades productivas en muchos casos con beneficiarios de cierto nivel de consolidación (ADIPMA o GREPAGUA, por ejemplo), tendentes a mejorar ingresos, todas las aportaciones en activos que hace el Programa se realicen con carácter de donación, sin implicarle al receptor nada más allá de cumplir con algunos requisitos de formación o asistencia a actividades. En situaciones de este tipo, como regla habitual, se persigue que el beneficiario revierta al proyecto recursos una vez empiecen a tener efectos el equipamiento y la infraestructura en la rentabilidad del negocio. De lo contrario se pueden generar, por una parte, dinámicas de actuación que no sean sostenibles en el tiempo (con qué criterio decidir a quién se le dona equipo y a quien no, o expectativas por parte de otros grupos organizados de que la Mancomunidad regala indiscriminadamente), y por otra, fomentar la falta de disciplina financiera que todo negocio, por pequeño que sea, en un inicio debe tener como un activo más que le proporcionará ventajas y competitividad en el futuro. Un replanteamiento de la forma de actuación en estos casos puede permitir, además, la generación de recursos financieros adicionales para mantener el componente. Se podrían plantear esquemas de tipo Fondo Rotatorio, de entidad micro financiera (o participación en una existente) o de sociedades de capital riesgo, gestionadas por la Mancomunidad de forma que presten un servicio más en su territorio de forma sostenida en el tiempo. Este tipo de sociedades permite el acompañamiento al emprendedurismo local no solo inyectando fondos, sino también participando en la toma de decisiones inicial sobre la orientación del negocio (cosa que por otra parte, se lleva a cabo actualmente a través de los técnicos de las Mancomunidades).

En relación al componente de Gestión Ambiental y Riesgos, también se podría haber incidido más en fortalecer el enfoque de cuenca, actuando en los elementos ambientales y de conservación que lleva

aparejado el mismo. Si no ha sido así, al menos resultaría conveniente realizar valoraciones periódicas sobre como el tratamiento de aguas servidas, el manejo de los residuos sólidos o la reforestación están contribuyendo a mejorar la calidad del manejo de estos activos ambientales. Como ha quedado reseñado en algún punto anterior, la posibilidad de generar institucionalidad asociada a la cuenca (organismos reguladores, por ejemplo) sería otro de los proyectos a formular, de forma que quede definido un esquema de trabajo conjunto alrededor del manejo y aprovechamiento de las cuencas.

Para finalizar, en cuanto a los resultados, se considera necesario profundizar más en el diseño y puesta en marcha de proyectos que tenga un claro carácter mancomunado. Este es el verdadero sentido de la asociación de municipios, y no solo contar a nivel territorial con capacidad técnica y financiera para llevar a cabo acciones netamente municipales.

5) Evaluación de tercer nivel: Proceso de Gestión y ejecución

5.1. Descripción del objeto de estudio

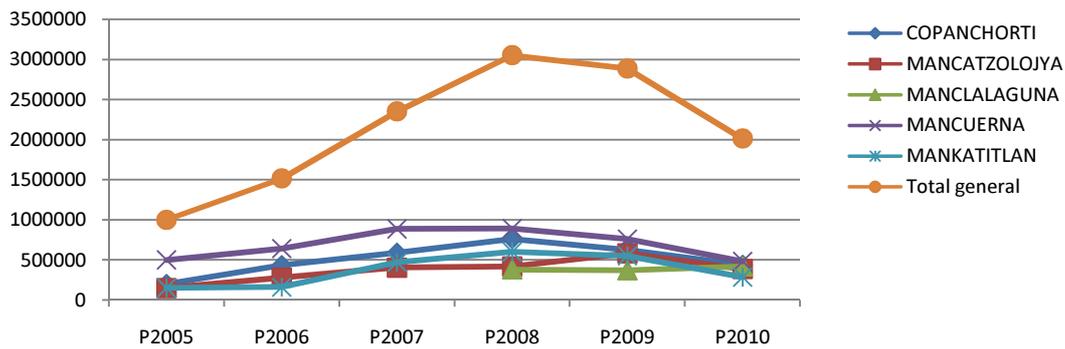
Una de las características principales del Programa y una de las mayores influencias sobre su comportamiento a nivel general es el proceso de gestión. Ello está motivado porque, si bien se ha construido conceptualmente la visión de desarrollo, su gestión y ejecución se ve condicionada por los procedimientos propios de la Cooperación Española, marcados por la tramitación de subvenciones de Estado a las contrapartes beneficiarias en el país.

Concretamente, el Programa de Desarrollo Local Sostenible desde su inicio en el año 2005 se ha materializado en 27 subvenciones de Estado, canalizadas a 5 beneficiarios distintos (las 5 Mancomunidades) a lo largo de 6 períodos anuales. La subvención es tramitada por la Oficina Técnica de Cooperación y aceptada por la Presidencia de la Mancomunidad. Una vez superado dicho trámite, los fondos son desembolsados en una cuenta principal en la que tienen firma conjunta los representantes de la AECID y la gerencia de la mancomunidad en cuestión. En cada una de estas subvenciones existe como respaldo un Plan Operativo Anual, presentado por las Juntas Directivas de los beneficiarios, y los recursos se asignan en función del concepto de gasto: gasto corriente e inversiones. Mediante la suma de estas veintisiete operaciones se establece el monto total de recursos asignados. A continuación se muestra un cuadro resumen de las financiaciones en el periodo 2005 – 2010.

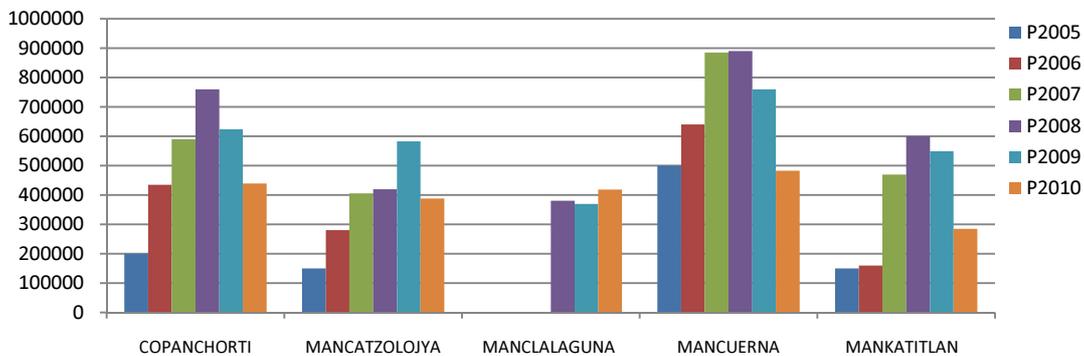
Tabla 12 Subvenciones canalizadas por Mancomunidad

MANCOMUNIDAD	P2005	P2006	P2007	P2008	P2009	P2010	Total general
COPANCHORTI	200.000,00	435.000,00	590.000,00	760.000,00	624.000,00	438.900,00	3.047.900,00
MANCATZOLOJYA	150.000,00	280.000,00	405.000,00	420.000,00	582.200,00	388.000,00	2.225.200,00
MANCLALAGUNA				380.000,00	370.000,00	418.000,00	1.168.000,00
MANCUERNA	500.000,00	640.000,00	885.000,00	890.000,00	759.800,00	482.500,00	4.157.300,00
MANKATITLAN	150.000,00	160.000,00	470.000,00	600.000,00	549.000,00	285.000,00	2.214.000,00
Total general	1.000.000,00	1.515.000,00	2.350.000,00	3.050.000,00	2.885.000,00	2.012.400,00	12.812.400,00

Respecto a la tendencia, se ha producido un decremento paulatino de los fondos destinados al programa, el cual ha tenido su momento de mayor financiación hasta el momento en el año 2008, con aproximadamente 3 millones de euros, año precisamente en el que se completa el número de beneficiarios a 5 con la incorporación de MANCLALAGUNA. Respecto a cada una de las Mancomunidades, MANCUERNA y COPÁN CHORTÍ son las contrapartes con mayor presupuesto a lo largo de los seis ciclos presupuestarios de vigencia del programa. Es preciso dejar constancia de que los montos reseñados se refieren solo a subvenciones consideradas parte del mismo. No se han incluido financiaciones provenientes de la AECID pero de otras áreas sectoriales, como es el caso de las subvenciones para la construcción y funcionamiento de los ECOMUSEOS en el caso de MANKATITLAN, provenientes del Programa de Patrimonio para el Desarrollo que la OTC gestiona en el país.



Todas las Mancomunidades presentan una tendencia similar, habiendo visto decrecer los fondos transferidos por la AECID en los últimos años del periodo analizado.



Respecto a la proporción de gasto corriente (destinado a la financiación de sueldos y salarios, estudios y consultoría, capacitación y formación y gastos de funcionamiento) y gastos de inversión (cuyo objeto es la generación de activos inventariables de tipo infraestructura y equipos) ha sido equitativa a un 50% en el monto total del Programa. La proporción, a priori, debe quedar marcada por los Planes Operativos anteriormente citados. Sin embargo, en ocasiones ha sido posiblemente fruto de la disponibilidad presupuestaria de la propia AECID dado que, a juzgar por los datos, carece de lógica el asignar fondos de inversión en los periodos 2005 y 2006 cuando aún no se habían realizado los planes municipales y sectoriales de cada uno de los componentes, salvo en los casos en los que ha sido preciso dotar de equipamiento e infraestructura a las unidades técnicas intermunicipales en cada territorio.

Un cuadro resumen detallado de las subvenciones de la AECID por Mancomunidad, especificando los componentes de gasto, se muestra a continuación.

Tabla 13 Resumen de Subvenciones por Mancomunidad 2005 - 2010

PREUSP	MANCOMUNIDAD	TITULO DEL PROYECTO	GASTO (€)	INVERSION (€)	TOTAL (€)
P2005	COPANCHORTI	Fomento del desarrollo local sostenible en municipios de la Mancomunidad Copán Chortí	110.000	90.000	200.000
P2006	COPANCHORTI	Apoyo a la mancomunidad CopanChorti para la mejora de los servicios de abastecimiento de agua potable y promoción del desarrollo económico en los municipios que la conforman	215.000	220.000	435.000
P2007	COPANCHORTI	Apoyo a la mancomunidad CopanChorti para la mejora de los servicios de abastecimiento de agua potable y promoción del desarrollo económico en los municipios que la conforman	230.000	360.000	590.000
P2008	COPANCHORTI	Apoyo a la mancomunidad CopanChorti para la mejora de los servicios de abastecimiento de agua potable y promoción del desarrollo económico en los municipios que la conforman	427.800	332.200	760.000
P2009	COPANCHORTI	Contribuir al Desarrollo Económico local de la Mancomunidad Copan Chorti a través del Manejo Sostenible del Territorio y del uso productivo del agua	274.000	350.000	624.000
P2010	COPANCHORTI	Contribuir al desarrollo económico local de la región Chortí a través del manejo sostenible del territorio, del uso productivo del agua y del fortalecimiento para la autosostenibilidad de la Mancomunidad Copñanchórti	197.505	241.395	438.900
		SUBTOTAL	1.454.305	1.593.595	3.047.900
		PORCENTAJES	47,7%	52,3%	

P2005	MANCATZOLOJYA	Fortalecimiento institucional y apoyo a la conformación de la mancomunidad Tzolojya en la cuenca del lago de Atitlán	100.000	50.000	150.000
P2006	MANCATZOLOJYA	Fortalecimiento de la Mancomunidad de municipios Tzolojya en la cuenca del lago de Atitlán para promover el desarrollo económico local y la mejora de los servicios en torno al ciclo integral del agua para la reducción de la vulnerabilidad ambiental	220.000	60.000	280.000
P2007	MANCATZOLOJYA	Apoyo a la mancomunidad de municipios de Tzolja para el fortalecimiento del tejido economico y la prestacion de servicios basicos de agua y saneamiento	170.000	235.000	405.000
P2008	MANCATZOLOJYA	Contribuir al desarrollo económico local de los municipios asociados a la mancomunidad Tzolojya a través del manejo sostenible del territorio y del aprovechamiento de sus potencialidades territoriales	260.000	160.000	420.000
P2009	MANCATZOLOJYA	Contribuir al Desarrollo Económico Local de los municipios asociados a la mancomunidad Tzolojya a través del Manejo sostenible del territorio y del aprovechamiento de sus Potencialidades Territoriales	347.200	235.000	582.200
P2010	MANCATZOLOJYA	Contribuir al Desarrollo Económico Local de los municipios asociados a la mancomunidad Tzolojya a través del Manejo sostenible del territorio y del aprovechamiento de sus Potencialidades Territoriales	158.100	229.900	388.000
		SUBTOTAL	1.255.300	969.900	2.225.200
		PORCENTAJES	56,4%	43,6%	

P2008	MANCLALAGUNA	Contribuir al desarrollo local sostenible en la mancomunidad Manclalaguna, a través del fortalecimiento institucional fomento de la economía local y la gestión ambiental y de riesgo	230.000	150.000	380.000
P2009	MANCLALAGUNA	Desarrollo Local Sostenible en la Mancomunidad Manclalaguna, a través del Fortalecimiento Institucional Fomento de la Economía Local y la Gestión Ambiental y de riesgo	220.000	150.000	370.000
P2010	MANCLALAGUNA	Contribuir al Desarrollo Local Sostenible en la Mancomunidad Manclalaguna, a través del fortalecimiento institucional, fomento de la economía local y la gestión ambiental y de riesgo.	148.100	269.900	418.000
		SUBTOTAL	598.100	569.900	1.168.000
		PORCENTAJES	51,2%	48,8%	
P2005	MANCUERNA	Fortalecimiento institucional y mejora en la gestión de servicios de los municipios de la mancomunidad de la cuenca del río Naranjo –MANCUERNA	276.800	223.200	500.000
P2006	MANCUERNA	Fortalecimiento de la mancomunidad de municipios de la cuenca del río Naranjo para promover el desarrollo económico local y la mejora de los servicios entorno al ciclo integral del agua para la reducción de la vulnerabilidad ambiental-	485.000	155.000	640.000
P2007	MANCUERNA	Fortalecimiento a la Mancomunidad de municipios de la cuenca del río Naranjo en la gestión del recurso hídrico, reducción de la vulnerabilidad y del desarrollo local sostenible	305.000	580.000	885.000
P2008	MANCUERNA	Desarrollo local sostenible en la mancomunidad de municipios de la Cuenca Alta del Río Naranjo - MANCUERNA- a través del fortalecimiento institucional, fomento de la económica local y la gestión ambiental y de riesgo	470.000	420.000	890.000
P2009	MANCUERNA	Contribuir al Desarrollo Local sostenible de los Municipios Asociados en la Mancomunidad de la cuenca Alta del Río Naranjo, Mancuerna, a través de la Gestión Integral de Microcuencas	319.800	440.000	759.800
P2010	MANCUERNA	Contribuir al desarrollo local sostenible de los municipios asociados en la mancomunidad de la Cuenca del Río Naranjo, MANCUERNA, a través de la gestión integral de micro cuencas	165.125	317.375	482.500
		SUBTOTAL	2.021.725	2.135.575	4.157.300
		PORCENTAJES	48,6%	51,4%	
P2005	MANKATITLAN	Fortalecimiento institucional y mejora en la gestión de servicios de los municipios de la Mancomunidad de Municipios kaqchiqueles del Lago Atitlán –MANKATITLAN	113.200	36.800	150.000
P2006	MANKATITLAN	Fortalecimiento institucional y mejora en la gestión de servicios de los municipios de la Mancomunidad de Municipios kaqchiqueles del Lago Atitlán –MANKATITLAN	120.000	40.000	160.000
P2007	MANKATITLAN	Fortalecimiento de la mancomunidad de municipios kaqchiqueles - MANKATITLAN - para la mejora en el tratamiento de residuos sólidos, servicios básicos y el desarrollo económico local	185.000	285.000	470.000
P2008	MANKATITLAN	Contribuir al desarrollo local de los municipios kachiqueles asociados a la Mancomunidad Mankatitlan a través de fortalecer su oferta turística, la mejora ambiental y el impulso de actividades económicas locales".	402.200	197.800	600.000
P2009	MANKATITLAN	Contribuir al Desarrollo Rural de los Municipios Kachiqueles Asociados a la Mancomunidad Mankatitlan a través de fortalecer su oferta turística, la mejora ambiental y el impulso de actividades económicas locales	287.000	262.000	549.000
P2010	MANKATITLAN	Apoyo al desarrollo local sostenible en la mancomunidad de municipios Kakchiquel, Chichoy Atitlán - MANKATITLAN -, a través de la economía local, fortalecimiento institucional y gestión ambiental y de riesgo.	100.050	184.950	285.000
		SUBTOTAL	1.207.450	1.006.550	2.214.000
		PORCENTAJES	54,5%	45,5%	

Junto a los porcentajes destinados a inversión y a gasto corriente, es importante analizar las cantidades destinadas a personal permanente de las Unidades Técnicas y funcionamiento de las mismas. Aunque no existen datos desagregados para todas las Mancomunidades, se estima que en el entorno de un 20 – 25 % de las subvenciones tiene esta finalidad. Como ejemplo, se muestra a continuación una tabla que contiene los datos de MANCUERNA. En el resto de casos, se estima que el porcentaje es similar o en todo caso superior:

CONCEPTO	MANCUERNA
Personal Técnico Mancomunidad	342.188
Gastos Administrativos Mancomunidad	241.216
Gastos supervisión AECID	445.122
TOTAL FUNCIONAMIENTO	1.028.526
TOTAL SUBVENCIÓN 2005 - 2010	5.559.217

A modo de aclaración, en primer lugar, es preciso destacar que buena parte de las aportaciones que realizan las Alcaldías a la Unidad Técnica tiene como destino la cobertura de este tipo de gastos. A parte de ello, se consignan presupuestos como contrapartida de los proyectos que se realizan en los distintos términos municipales. En segundo lugar, es

destacable el hecho de que parte de la subvención (un 8% del total) es transferido nuevamente a AECID a fin de contribuir a las labores de seguimiento de las subvenciones bilaterales, de los fondos multilaterales invertidos en el territorio y de la acción de algunas ONGD con financiamiento de la Cooperación Española. Dicha cantidad permite la contratación de asesorías específicas y de trabajos relacionados con la gestión y justificación del gasto realizado.

Un aspecto importante a destacar es la previsión de financiación que se ha asignado a las Mancomunidades del PDLS, vía el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento de la AECID. Supone una inyección de recursos muy importante, destinada exclusivamente al sector agua y saneamiento y relacionada con la gestión integral del ciclo del agua. Sus implicaciones a nivel de gestión y organización, junto a la carga de ejecución que supone, es un elemento determinante para el próximo futuro. Un resumen de las financiaciones previstas se recoge en la siguiente tabla.

Tabla 14 Financiación del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento

Descripción del Programa	Beneficiario	Fecha de Aprobación	Aporte FCAS euros	Aporte Local euros
Proyecto de mejora del acceso al agua potable y saneamiento mediante sistemas sostenibles de gestión de estos servicios en comunidades rurales indígenas Kaqchiquel de la mancomunidad de municipios de la subcuenca noreste del Lago Atitlán	Municipios asociados a la Mancomunidad MANKATITLÁN.	30/10/2009	3.163.817,00	790.954,00
Proyecto de mejora de la gobernabilidad del agua asociada a la cobertura y gestión sostenible de los servicios de agua potable y saneamiento en comunidades rurales indígenas Mam de la mancomunidad de municipios de la cuenca alta del Río Naranjo	Municipios asociados a la Mancomunidad MANCUERNA	30/10/2009	9.759.507,00	2.439.877,00
Proyecto de mejora del acceso a agua potable y saneamiento básico mediante sistemas sostenibles de gestión de estos servicios en comunidades rurales indígenas Tzutujil de la Mancomunidad de municipios de la Cuenca del Lago Atitlán	Municipios asociados a la Mancomunidad MANCLALAGUNA	30/10/2009	807.452,00	201.863,00
Proyecto de mejora de la cobertura y gestión de los servicios de agua potable y saneamiento en comunidades rurales indígenas Quiché de la Mancomunidad de Tz' Olojyá del Departamento de Sololá, Cuenca Norte del Lago Atitlán	Mancomunidad de municipios de Sololá, cuenca norte del Lago Atitlán (MANCTZOLJYÁ)	30/10/2009	6.471.710,00	1.622.428,00
Gestión integrada de agua potable y saneamiento básico en el territorio de la Cuenca de Copanch'orti	Mancomunidad de municipios COPANCHORTI	15/10/2009	6.457.401,00	1.615.330,00

Por último, con respecto a los fondos gestionados, las Mancomunidades reciben recursos de otras fuentes nacionales e internacionales. Existiendo diferencias entre las 5⁸, es habitual que las subvenciones de AECID convivan o hayan convivido en ejecución y seguimiento con fondos de donantes como la Unión Europea, USAID, UNIFEM, GTZ, de ONGD españolas e internacionales y sobre todo de Programas sectoriales del Gobierno Central, canalizados a través del Ministerio de Educación, del Ministerio de Agricultura o de la propia Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. En todo caso, de forma general los fondos AECID a través del programa supone la mayor parte de la financiación disponible en el período considerado.

Junto al esquema para la transferencia de fondos, **la estructura para gestión y funcionamiento del Programa** se reproduce en los cinco casos objeto de estudio, aún cuando existen aún diferencias en la forma jurídica que han adoptado las Mancomunidades (en tres de los casos como entidades de derecho público y en dos, como entidades de derecho privado). En concreto, la organización está compuesta en todos los casos por:

- Una Asamblea General, formada por los integrantes de los Concejos Municipales de los Municipios integrantes de cada Mancomunidad. Se reúne al menos una vez al año.
- Una Junta Directiva, formada por representantes de las Alcaldías que forman parte de cada asociación de Municipios. De la misma sale elegida la Presidencia y resto de cargos orgánicos. Normalmente se rota en dichos puestos cada un determinado número de años. La frecuencia de reuniones varía, aunque suele ser en ningún caso menos a 2-3 veces por año.
- La Junta Directiva se ve arropada por una Junta de Vigilancia y por una serie de Comisiones Intermunicipales, encargadas de asegurar la transparencia, en el primer caso, y de facilitar los procesos en el entorno de las Municipalidades. Están formadas por integrantes de los Concejos Municipales representados en la Asamblea General.
- Una Unidad Técnica, dirigida por la Gerencia e integrada por distintas unidades, coincidentes en la mayor parte de los casos con los componentes del Programa. Cada una de ellas tiene al frente a personal técnico, del cual dependen un número variable de especialistas. A esta Unidad pertenece igualmente la Administración, encargada de velar por la gestión y justificación de los recursos.
- Finalmente, se ha considerado incluir a las Unidades Municipales por dos razones. La primera, porque son en algún caso todavía financiadas con fondos de las Mancomunidades, lo que les hace parecer una extensión de las Unidades Técnicas de éstas. En segundo lugar, por su papel importante en el ciclo de gestión de los proyectos a financiar con fondos de subvención, desde su identificación hasta su seguimiento.

Una aproximación básica a la estructura de las Mancomunidades se ve reflejada en el siguiente esquema:

⁸ Por ejemplo, COPAN CHOTÍ reporta 22 convenios de financiación en vigor, que incluyen fondos europeos, de USAID y de diversos programas de Gobierno, frente a MANCLALAGUA, que junto al programa solo tiene apoyo de un proyecto de ONGD española, concretamente la Fundación ETEA.

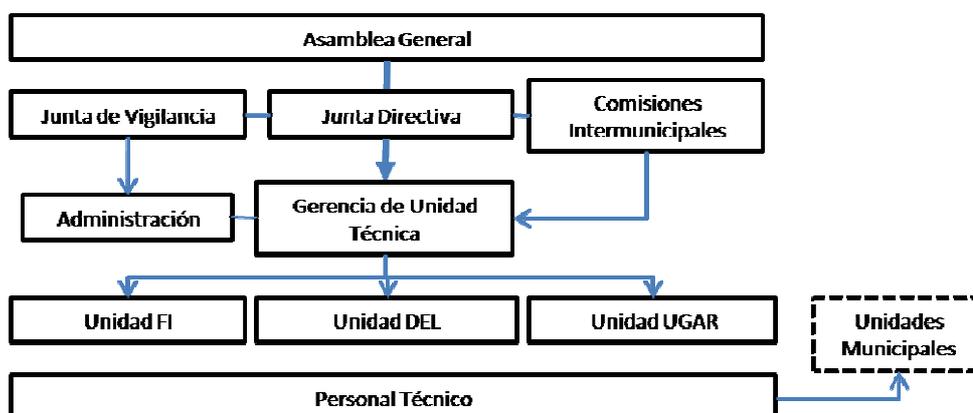


Ilustración 6 Estructura organizativa básica de las Mancomunidades

El conjunto de procedimientos de actuación, así como de funciones y responsabilidades de cada una de las instancias que conforman las Mancomunidades, se especifican en los Manuales de Procedimientos, y de Funciones aprobados para cada una de ellas.

En cuanto a las funciones gerenciales, es preciso destacar su importancia en el conjunto de funciones que se le asignan a las Mancomunidades. Si bien existen diferencias según los casos, en las 5 hay transferidas responsabilidades fundamentales para la marcha de la asociación. Las funciones, en un sentido amplio, tiene que ver con:

- La organización y dirección de las unidades técnicas intermunicipales.
- El seguimiento de la ejecución de los fondos, supervisando la labor de los responsables de las unidades.
- La elaboración de los Planes Operativos Anuales del PDLS.
- La asistencia a la Junta Directiva de la Mancomunidad y, en especial, a la Presidencia.
- La rendición de cuentas a los órganos de fiscalización y control.
- La interlocución con la persona responsable de la Coordinación del programa, y, en general, con la OTC de la AECID en Guatemala.
- La interlocución con instancias de Gobierno central asistiendo a la Presidencia, o de forma directa en aquellos convenios ya establecidos.
- La interlocución con otras fuentes de financiación provenientes de la cooperación internacional, asistiendo a la presidencia o de forma autónoma.
- La representación de la Mancomunidad en actividades técnicas organizadas por otros financiadores e instituciones.

Estos puestos han sido dotados tras un proceso de selección abierto, que ha permitido contar con profesionales de alta preparación y dilatada experiencia en los territorios y en este tipo de actividades. Sin embargo, como se ha remarcado, existen diferencias en cuanto a la trayectoria y la antigüedad en el cargo de las personas que ocupan actualmente los puestos. De igual manera, las personas responsables

de cada una de las unidades (fortalecimiento institucional, desarrollo económico local y gestión ambiental y riesgos, han sido reclutados tras un proceso marcado por la transparencia y la competencias de méritos entre los postulantes.

Uno de los aspectos que marcan la actividad de la Mancomunidad es la gestión del programa y, por lo tanto, la relación directa con la AECID. Se han tejido un conjunto de relaciones entre unidad técnica intermunicipal y personal técnico y administrativo de la OTC que determinan buena parte de los procedimientos de gestión. En el marco de relaciones tiene mucha importancia la propia estructura de funcionamiento de la AECID en el país, en base a líneas de trabajo sectorial que tienen al frente a personas especializadas en los distintos temas. A parte, existe un responsable último del Programa en su conjunto, encargado de dar seguimiento y coherencia de forma global al proceso.

Otra característica importante de la relación AECID – Mancomunidades ha sido la figura de la asesoría local. En cada uno de los territorios, la OTC tiene desplazado a personal que ocupa una posición dual: depende orgánicamente del responsable de programa de la Cooperación Española, y funcionalmente se inserta en las Unidades Técnicas Intermunicipales. En estos casos, su función principal es la de acompañar el proceso de gestión de las distintas subvenciones, en permanente relación tanto con la Gerencia como con las personas responsables de los componentes. De la misma manera, participa en las Juntas Directivas en caso de que se le invite.

Un esquema, superponiendo el papel de los representantes de AECID en el organigrama genérico aportado anteriormente, se presenta a continuación:

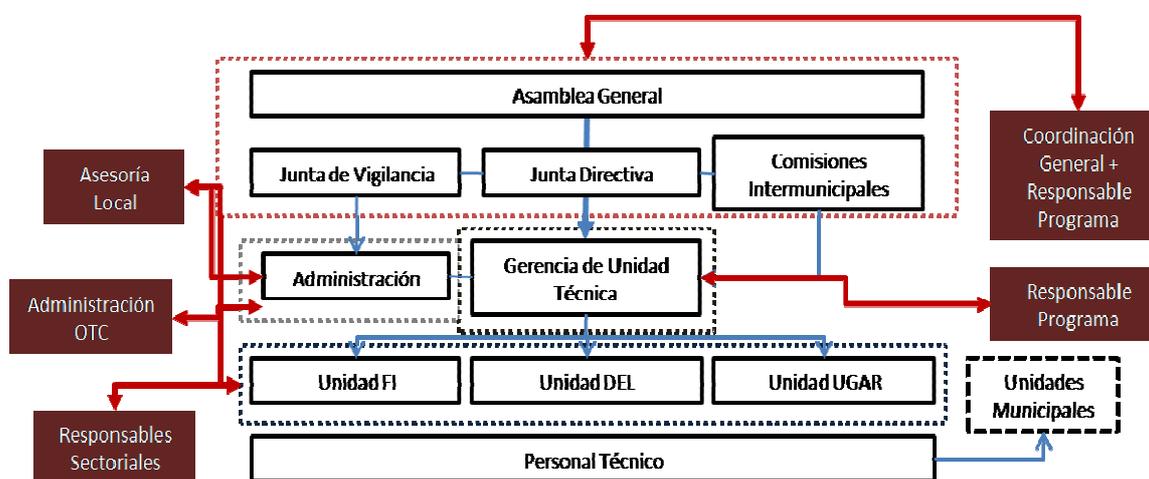


Ilustración 7 Marco de relaciones entre Mancomunidad y AECID

El conjunto de relaciones que define el esquema anterior tienen mucho que ver con los procedimientos de gestión del proyecto. La labor de acompañamiento está íntimamente relacionada con la puesta en marcha de proyectos, tanto a nivel de aprobación de POA como de ejecución de las actividades relacionadas con el mismo. De nuevo a nivel de esquema, a fin de facilitar su comprensión, se muestra a continuación:

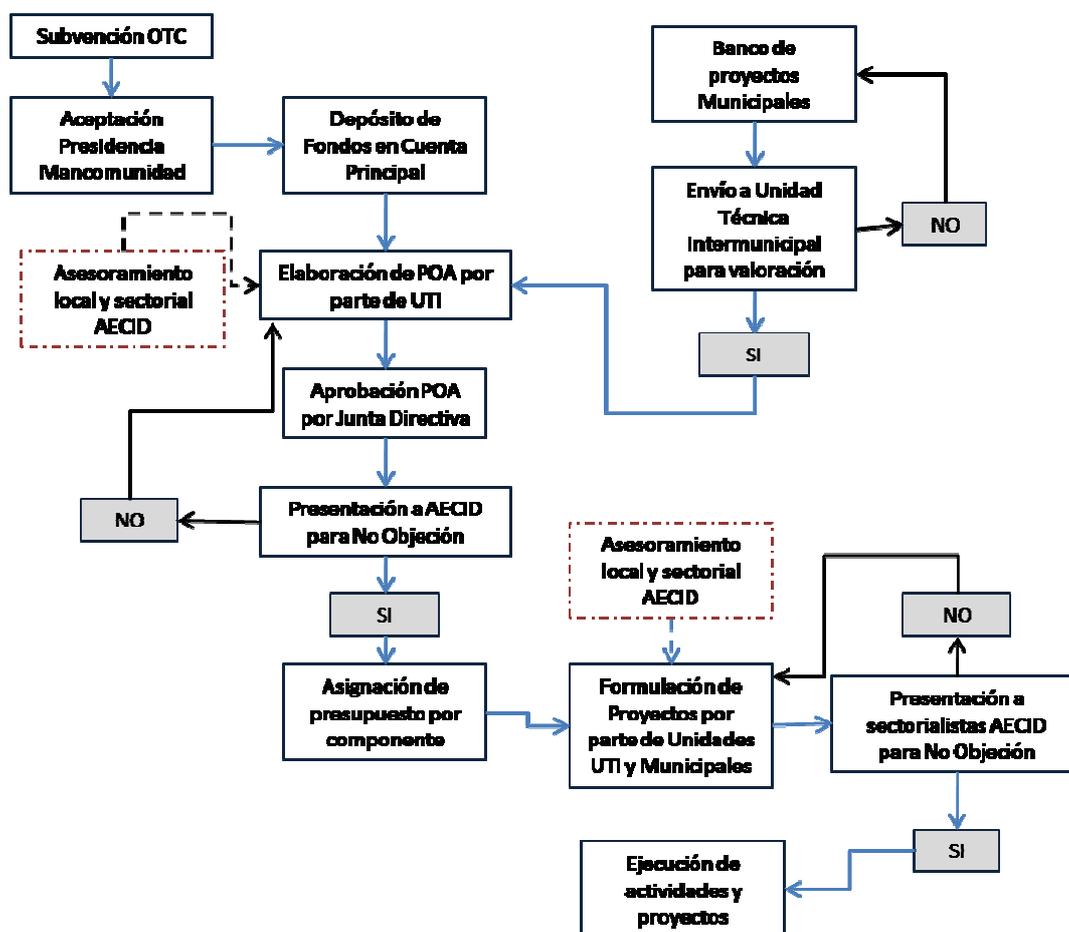


Ilustración 8 Procedimientos para la aprobación de Propuestas

Como se puede apreciar, se trata de un proceso en el que interactúan de forma permanente responsables políticos y técnicos de las mancomunidades y de la AECID. Los filtros a la hora de valorar la pertinencia de las acciones a ejecutar son constantes, aún cuando los POA vinculados a cada subvención estén aprobados. Para realizar esta labor, cada representante de AECID realiza visitas periódicas a cada territorio o mantiene comunicación con las personas responsables de los distintos componentes. Estas visitas, normalmente, se producen una vez al mes.

Para finalizar el recorrido por los procesos de gestión y procedimientos, una referencia al seguimiento de las acciones. En general, este es llevado a cabo por parte de los técnicos de la UTI y por los responsables de las unidades técnicas de los municipios involucrados. Sin embargo, existe poca documentación sobre dicho proceso, salvo en el caso de algunas Mancomunidades que rigurosamente elaboran informes una vez finalizados cada POA. Por otra parte, la labor de los especialistas sectoriales de la Cooperación Española, a juzgar por la constancia existente de su elaboración de informes y por las informaciones recabadas durante el trabajo de campo, finaliza una vez que los proyectos se ponen en marcha, sin llegar a realizar visitas de terreno ni valoraciones sobre los resultados de las intervenciones.

5.2. Estudio de los criterios de evaluación y factores externos

Desarrollada la descripción del conjunto de procedimientos de gestión que se llevan a cabo en las Mancomunidades beneficiarias del Programa, incluyendo el asesoramiento que presta la AECID durante el proceso, se realiza la valoración según criterios establecidos en la metodología de esta evaluación intermedia.

En primer lugar, respecto a **la organización**, las Mancomunidades han logrado generar una estructura que compensa las carencias técnicas que existen en las Municipalidades, de forma específica, y en el territorio en el que actúan de forma general. Se han convertido en referencia no solo para la ejecución de los recursos de la AECID, sino también de otros donantes internacionales, organizaciones no gubernamentales y programas de Gobierno Central.

Estas capacidades, además, se materializan en varios sentidos. Por una parte, en aspectos técnicos. Gracias a la elaboración de estudios sobre potencialidades y restricciones del proceso de desarrollo territorial / local, tanto a nivel general como de cada Municipalidad integrante de la asociación, son los custodios de la información más fiable y actualizada a nivel territorial. Además, gracias a los procesos de selección de personal en base a méritos, sus capacidades para la elaboración de proyectos, estudios de viabilidad o seguimiento superan ampliamente a otras posibilidades existentes en los territorios. En la mayor parte de los casos, además, se ha logrado una continuidad en los puestos que acumula conocimiento y destrezas en el personal que ocupa los puestos de mayor responsabilidad

Por otra parte, han generado una indudable capacidad para el relacionamiento político. Principalmente, se avala en la participación de los Concejos Municipales respectivos en la gestión, orientación y seguimiento de las acciones de la Mancomunidad. De esta forma, se puede hablar en la mayor parte de casos de consolidación de proceso asociativo, lo cual permite una interlocución más legítima con las instancias del Gobierno Central y con otros actores nacionales e internacionales. Quizás en este sentido, sea necesario reforzar esta capacidad en alguna de las Mancomunidades, donde el papel de la Gerencia y de la Junta Directiva no está llegando al nivel óptimo para asumir esta función, repercutiendo en sus potencialidades como actor clave del desarrollo local.

Finalmente, la eficacia de gestión que muestran las Mancomunidades supone uno de sus mayores fortalezas. Demuestran capacidades que cubren carencias sentidas en el conjunto del país para liderar procesos de desarrollo local. Su agilidad de procedimientos, su dotación logística y tecnológica, unido todo ello a la transparencia y eficacia con la que llevan a cabo su labor han permitido apalancar importantes recursos financieros de diversas fuentes en los últimos años.

La estructura valorada en los párrafos anteriores tiene una extensión en las unidades técnicas que se han creado a nivel municipal. Hasta el momento, la relación entre ambas ha sido fluida y participada por ambas partes, principalmente debido a que han sido financiadas por el Programa que gestiona la Mancomunidad hasta hace relativamente poco tiempo. A partir de este momento será preciso determinar que funciones se dejan recaer sobre los ámbitos municipales y cuáles han de ser las funciones de las unidades mancomunadas, a fin de alcanzar la mayor eficiencia posible.

Otra de las valoraciones a realizar de la organización tiene que ver con la evolución de su estructura actual. Es evidente que sus capacidades se han ido generando en torno a los componentes del Programa de AECID, y no así tanto basándose en los Planes Estratégicos Territoriales elaborados en cada caso. Solo

en aquellos casos en los que la dependencia del Programa es menor, como se pone de manifiesto en MANCUERNA y COPÁN CHORTÍ, aparecen unidades / áreas de trabajo que van más allá de la propuesta de trabajo que realiza la Cooperación Española. De la misma manera, se considera excesivo el tiempo y los recursos que es preciso destinar a la gestión de las subvenciones de la AECID. Según los casos estudiados, esta dedicación llega incluso al 80% del tiempo disponible de la Unidad Intermunicipal en general y de su Gerencia en particular. Esta presión da lugar a que se dejen de realizar otras funciones propias de la labor mancomunada, como la búsqueda de financiación, el acompañamiento político o la facilitación de procesos de desarrollo que se promueven desde instancias nacionales o internacionales.

El segundo de los criterios está referido a la **armonización**. Se entiende por ello la utilización de procedimientos estandarizados por parte del programa a la hora de gestionar sus apoyos. Estos procedimientos además, es preciso que se basen en las normativas locales y que permitan la gestión de fondos de diferentes fuentes. Para el caso de los actores internacionales, la armonización implica igualmente la realización de asistencias técnicas y misiones de forma conjunta, procurando de esta forma que los beneficiarios no tengan que dedicar más tiempo que el necesario a atender dichas acciones.

En esta materia, la Cooperación española continúa utilizando los procedimientos estándar que marca la Ley de Subvenciones. Ello implica que las Mancomunidades siguen dedicando la mayor parte de su tiempo a solicitar subvenciones, ejecutar subvenciones y justificar subvenciones. Para el caso de las menos fortalecidas, o para aquellas Mancomunidades que gestionan un número importante de programas y proyectos de diversas fuentes, esta falta de armonización resta posibilidades para realizar otras funciones. Se sigue, por lo tanto, requiriendo un tiempo excesivo a poner en práctica procedimientos que en muchos casos nada tiene que ver con los que se aplican a nivel de gestión de fondos nacionales. Sin embargo, esta no es una debilidad solo del programa de la AECID. También está presente en otros donantes internacionales, que no varían sus requisitos en función de las necesidades de los beneficiarios.

Una de las posibilidades concretas para mejorar esta situación está en optimizar el número de misiones de terreno, de asesoramientos, de demandas de información, que tanto el responsable de Programa como los especialistas sectoriales realizan a las Unidades Técnicas Intermunicipales. Hasta el momento, ha sido muy significativo. Fruto del fortalecimiento que se ha llevado a cabo, del conocimiento mutuo, y de la demostración que han hecho los beneficiarios, ciertos procedimientos podrían basarse más en requerimientos estándar para las cinco Mancomunidades, con una periodicidad que permita liberar tiempo para otras funciones igualmente importantes.

Finalmente, respecto a este criterio, llama la atención que ni siquiera se hayan armonizado los Manuales de Funciones, y de Procedimientos de Gestión, en las 5 instancias contraparte. El análisis de los mismos que ha realizado el equipo evaluador muestra diferencias en aspectos como estructura, procesos de autorización y justificación del gasto o en los procedimientos de licitación, compras y contrataciones. A efectos, de nuevo, de facilitar las cosas, el Programa podría dotarse de un Reglamento Operativo, más detallado que las actas de concesión de subvención y que tenga en cuenta los marcos normativos nacionales de forma que, manteniendo la capacidad fiscalizadora del gasto, se dotase a la ejecución de mayor agilidad.

Se considera que el **seguimiento** es un mecanismo fundamental en todo proceso de desarrollo. En el mismo se analiza la evolución de los resultados, y se toman decisiones respecto a la orientación de los programas y de los proyectos concretos. En el caso del PDLS, la modalidad de seguimiento se encuentra íntimamente relacionada con la gestión cotidiana de la Mancomunidad. Tanto los técnicos sectoriales, como asesor en terreno, como la propia coordinación del Programa participan activamente en la toma de decisiones en los distintos componentes del proyecto. A juicio de los beneficiarios, esta función se interpreta como más fiscalizadora que asesora.

En contraposición, no han existido informes periódicos relacionados con el cumplimiento de resultados. La evaluación ha podido contar solo con una memoria de labores elaborada con motivo de este trabajo. De hecho, el programa no recoge en su formulación indicadores de este tipo ni promueve mecanismos de valoración más allá el cumplimiento de las actividades previstas. Existen tan solo informes periódicos de realización de actividades y ejecución presupuestaria como parte de la justificación propia de las subvenciones ejecutadas. Este es sin duda un elemento que resta carácter de Programa a la intervención y genera la idea de que se trata de 5 subvenciones agrupadas bajo un mismo formato de componentes, sin que se tengan en cuenta las especificidades o la contribución general a los problemas que se han detectado al inicio.

Respecto a la situación de los **recursos humanos**, ha quedado resaltada en puntos anteriores la capacidad técnica de los que actualmente realizan sus funciones, y la generalizada continuidad que se les ha permitido tener en sus puestos. En gran medida, aspecto motivado por la falta de injerencia política y la transparencia con la que se han llevado a cabo los procesos de selección. Ambas características son sin duda una de las principales fortalezas que tiene actualmente las Unidades Técnicas Intermunicipales. En aquellos casos en los que esto no se ha producido, como es el caso de la rotación sufrida en ciertos puestos en MANCTZOLOJYA o MANCLALAGUNA, repercute negativamente en las capacidades de gestión y promoción de desarrollo.

En cuanto a la vinculación entre número de personas y funciones a realizar, la proporción está equilibrada. Las mancomunidades poseen una estructura básica de gestión, que se ve ampliada en función de los proyectos que están en ejecución en un determinado momento. En cada uno de los puestos existe, de manera general, una correlación directa entre funciones y formación académica / experiencia en las personas que ocupan los puestos clave.

Como aspecto final en este apartado, resaltar la inexistencia de personal asignado a las Mancomunidades con especialización en materia de Género. Siendo un aspecto prioritario para la política de Cooperación Española, y habiéndose dado una central importancia en el proceso de evaluación, hubiese sido necesario contar con la opinión y el análisis de la persona especialista en la materia que haya estado relacionada con el Programa. Este enfoque ha sido considerado de forma transversal, lo cual se concreta en que no existen informaciones relevantes sobre la incidencia en la mejora de vida de las mujeres, salvo datos sobre el número de ellas que han sido beneficiarias de un proyecto u otro.

Para terminar este apartado de valoraciones según criterios, algunas consideraciones respecto a los **recursos financieros**. En general, han sido elevadas las cantidades asignadas a cada territorio donde actúa el Programa. Si bien han intentado mantener una lógica de desarrollo (promoviendo primero

fortalecimientos y capacidades, luego diagnósticos y planes sectoriales, y finalmente acciones) se han asignado recursos cuantiosos de inversión en situaciones en las que no estaban definidos los criterios o las factibilidades para ello. Este comportamiento ha servido, por el contrario, para afianzar el proceso de asociación y apropiación de las Municipalidades, pero ha generado tensiones en las estructuras de gestión. Posiblemente, también ha generado inercias que son difíciles de cambiar, dando a entender que se trata tan solo de una fuente de recursos para obras y acciones municipales.

Esta circunstancia ha afectado a la asignación de funciones y, sobre todo, a la presión sobre la ejecución de los recursos. Los departamentos de administración se han visto sobrepasados en algunos casos por las necesidades de ejecutar los recursos, primando esto respecto a las viabilidades de los proyectos. Sin embargo, hay que reconocer el esfuerzo realizado por mantener la calidad del gasto. A la vista de los costes medios de las acciones realizadas, se ha empleado la financiación con austeridad y eficiencia, lo cual ha permitido realizar un número importante de actividades.

Para finalizar, una referencia a los costes de administración y funcionamiento. Si bien en éstos están incluidos los sueldos y salarios del personal técnico, los cuales realizan funciones directas en proyectos y no solo generales, la proporción de 20 – 25 % destinada a este tipo de gasto, aún en estos últimos períodos, resulta un elemento a corregir. En casos como el que nos ocupa, estas proporciones deberían situarse en el entorno del 10%, permitiendo así pensar que la estructura, una vez finalizado el Programa, es sostenible con recursos locales.

5.3. Conclusiones y enseñanzas

Las Mancomunidades, con apoyo del Programa de la AECID, han sido capaces de generar y poner en funcionamiento una estructura de gestión y unos procedimientos que les permiten liderar desde dentro el proceso de desarrollo local / regional. Poseen las capacidades técnicas, la legitimidad política y la agilidad y transparencia necesarias para consolidarse como un actor clave en sus respectivos territorios. El reto, en este momento, deberá centrarse en su sostenibilidad, teniendo en cuenta que el programa no puede indefinidamente sufragar los costes de su funcionamiento.

Se han producido importantes avances que permiten mirar el futuro con optimismo. El primero de ellos se concreta en la creciente aportación financiera que los Municipios asociados hacen al presupuesto de la Mancomunidad, a parte de sus contribuciones a proyectos específicos. En estos momentos, se puede calcular el porcentaje de la organización que podría perdurar aunque el programa terminase repentinamente. En la mayor parte de los casos (lamentablemente no en todos), esta aportación sufragaría al personal básico de las Unidades Técnicas Intermunicipales, manteniendo viva y activa a la asociación.

En segundo lugar, las Mancomunidades han logrado el reconocimiento de actores de desarrollo nacionales e internacionales, lo cual se ha materializado en programas específicos de inversión y desarrollo en el territorio. La permanencia de los mismos, junto a otros que se puedan gestionar, posibilitará igualmente la continuidad del trabajo realizado en los últimos años. Finalmente, gracias al incremento de la recaudación municipal, y a las nuevas expectativas de prestación de servicios públicos de carácter mancomunado y/o regional, las Unidades podrían jugar un papel importante como prestadores/operadores de servicios, garantizando sus objetivos y su permanencia. Relacionado con

este último punto, ya se han empezado a diseñar funciones de tipo gerencia y mancomunado en algunos territorios. Se ha comenzado con una prestación remunerada de ciertos servicios tanto a las Municipalidades (que trasladan algunas competencias al espacio mancomunado en la prestación de servicios fundamentales) o a otros actores con interés en invertir en el territorio. Para avanzar en esta idea se están estudiando las distintas posibilidades jurídicas (como es la creación de empresas intermunicipales) que aporta la regulación de Guatemala, y se han encargado estudios que desde el propio Programa se deberían apoyar.

En definitiva, se impone la búsqueda de vías para la sostenibilidad y viabilidad de las estructuras técnicas de las Mancomunidades, aspecto en el que el Programa debería seguir trabajando. Para ello, dos apuntes. Por una parte, se necesitaría un análisis, posiblemente particular para cada Mancomunidad, sobre la dimensión óptima de estas estructuras. Óptima en el sentido de que permitan seguir contando con las capacidades, al tiempo que se solventa el aspecto presupuestario. Posiblemente, en este análisis, se determine que las capacidades técnicas, las unidades sectoriales, no deban de responder cabalmente a los componentes del Programa que impulsa AECID, sino más bien a la previsión de trabajo futuro y a los lineamientos que establecen los Planes Estratégicos Territoriales. Esta evolución ha de ser planificada con sumo cuidado de manera que no se ralenticen ni se pierdan procesos ya iniciados y que han dado importantes beneficios a la población meta.

Por otra parte, el Programa podría apuntalar esta sostenibilidad impulsando un trabajo sistemático a nivel de nuevas autoridades⁹ y de sociedad civil. A nivel de conciencia política, es preciso realizar un trabajo de aleccionamiento a los candidatos a integrar los consejos municipales, independientemente de que posteriormente resulten elegidos o no. Todavía, a juzgar por las manifestaciones realizadas en la visita a cada institución, existen Alcaldes y Concejales que no tienen claro el papel que debe jugar la Mancomunidad, y solo están interesados por la parte de la financiación que pueden hacer llegar a sus municipios. En esos casos, un trabajo de capacitación y concienciación es fundamental. Junto a ello, y como la mejor forma de “forzar” la decisión política, está la intensificación de las acciones de rendición de cuentas e información a la población en general. En alguno de los casos analizados esta meta se ha conseguido, y la población en general conoce y considera un activo a las Mancomunidades. Sin embargo, este objetivo no está igualmente alcanzado en todos los contextos.

En definitiva, es una responsabilidad compartida entre AECID y Mancomunidades repensar la estructura a fin de garantizar la continuidad del trabajo realizado. Una organización básica de carácter permanente, con personal con suficiente prestigio y experiencia, junto a un equipo de dotación variable en función de los proyectos que sea preciso diseñar y ejecutar, puede ser un esquema apropiado para considerar en el medio plazo.

Un segundo aspecto a destacar se refiere a la adaptación de los procedimientos de aprobación y ejecución del gasto a las capacidades demostradas por las Mancomunidades. De nuevo se podrían hacer excepciones, pero es manifiesta la capacidad demostrada por algunas Mancomunidades para el manejo de recursos de diferentes orígenes y para múltiples objetivos. Es preciso reflexionar en torno a la posibilidad de realizar un proceso de certificación de la calidad de estos procedimientos por parte de la AECID (del tipo de los que se realizan a algunos Organismos Multilaterales / Internacionales, que permiten la utilización de las subvenciones de estado en base a disposiciones propias de cada uno de

⁹ Es preciso tener en cuenta que en breve plazo se llevarán a cabo comicios nacionales y locales, que pueden traer el cambio de la titularidad de algunas alcaldías y, por ende, en la composición de las Juntas Directivas de las Mancomunidades

ellos), de forma que se relajen los controles ex – ante a favor del asesoramiento en temas más estructurales y de futuro.

Procedimientos locales, manteniendo los estándares de transparencia, eficiencia y agilidad traería consigo una mayor eficacia, una apropiación aún mayor por parte de los beneficiarios y una opción de sistematizar los procesos y permitir de esa forma su replicabilidad en otras zonas del país y en otros países de similares características.

De igual forma, es necesario dar muestras de una mayor confianza en los logros alcanzados por el Programa. No se puede tratar de igual forma a una Mancomunidad que maneja un número importante de convenios con diferentes fuentes y actores, con la que se lleva trabajando más de un lustro, con la que se han trabajado proyectos en enfoques sectoriales diferentes y que ha demostrado compromiso e interés por los objetivos del Programa, que a una con la que se acaba de entrar en contacto. Han transcurrido seis años desde el comienzo de las actividades y, si bien aún es preciso profundizar en los logros, ya existen suficientes experiencias compartidas como para tener claro por dónde se debe prestar el apoyo. Y una de esas vías, al menos en algunos casos, no es la de la fiscalización o la no objeción a cada intención de ejecución de gasto que se pretende hacer. De nuevo, son muestras de desconfianza que un Programa de este calado, este volumen de fondos y esta trayectoria no debería de permitirse.

En este sentido, se impone en esta nueva etapa un replanteamiento sobre el papel de las asesorías locales. Parecen provenir del viejo esquema de co – dirección de los proyectos europeos, ampliamente superado en nuestros días. De hecho, a juzgar por las opiniones de los beneficiarios, en algunos casos las personas que ocupan estas posiciones aún creen que se encuentran bajo ese esquema, atribuyéndose funciones que a priori no les corresponden. Sería más oportuno proporcionar ese apoyo exclusivamente para la gestión de una parte del ciclo del proyecto (para la justificación de subvenciones, por ejemplo) o para el acompañamiento muy cercano en alguno de los componentes prioritarios donde sea necesario reforzar el perfil técnico de la unidad. Todo ello, en cualquier caso, insertados en la estructura de la Unidad y sin que llegue a existir la menor duda sobre el papel que en la misma ejerce la gerencia.

Junto a los procedimientos de gasto, sería aconsejable pensar en un volumen de fondos a canalizar acorde a las posibilidades y objetivos, sin generar tensiones internas en la organización a causa del proceso de ejecución y justificación de las subvenciones. Actualmente, como ha quedado apuntado, las Mancomunidades dedican buena parte de su tiempo a hacer esa labor para la AECID. En ocasiones se convierten prácticamente en “oficinas de programa” más que en actores institucionales representativos de una asociación de municipalidades. Siendo conscientes de las necesidades que hay que enfrentar, estamos ante un proceso de consolidación institucional donde el componente de manejo presupuestario debe jugar a favor y no en contra. De esta manera se imprimiría mayor coherencia al Programa, al tiempo que se fomentarían otras aptitudes dentro de las Unidades Intermunicipales, como son la armonización y la coordinación entre sus diferentes ámbitos de trabajo.

En este sentido, el previsible inicio de la ejecución de los Programas del Fondo del Agua puede suponer un factor de importante distorsión. La sola cuantía que implican, y la rentabilidad de las acciones a las que van destinadas (obras de infraestructura para dotar de agua y saneamiento a la población) puede hacer que la organización de la Mancomunidad (Junta Directiva, unidades técnicas) se vuelque en ello, descuidando otros componentes y prioridades. Va a ser indudable el peso de esta acción. Por ello se precisa reflexionar sobre la mejor forma de organización, evitando en cualquier caso estructuras

paralelas de gasto o de decisión. Todo lo que se haga y todo lo que se genere, en conclusión, deberá quedar enmarcado en la institucionalidad de la Mancomunidad de forma expresa.

Para emprender estos procesos se necesita un análisis particular de la realidad de cada Mancomunidad. No todas están al mismo nivel, ni todas poseen el mismo interés por dar continuidad a la estructura institucional. Como ocurre en el caso de las orientaciones sectoriales, quizás sea preciso una flexibilidad que permita ir a diferentes velocidades según las circunstancias. El fortalecimiento y la generación de capacidades para el desarrollo ha de partir del interior de las propias organizaciones si se pretende asegurar su sostenibilidad. Y para ello hay que adaptarse a cada realidad.

Finalmente, en todo el proceso que se ha apuntado en estas conclusiones, sería muy favorable fomentar más aún el intercambio de experiencias entre las distintas Mancomunidades. No solo eso, sino también una puesta en común de experiencias entre Juntas Directivas y entre Consejos Municipales. No es posible que siendo parte del mismo Programa haya tanta distancia entre los equipos que promueven desarrollo a nivel de cada territorio, y que no se compartan avances y retos. Un ejemplo de ello lo encontramos en la falta de aprovechamiento de trabajos realizados en torno a los manuales de procedimientos, o a los manuales de funciones que, respondiendo a los mismos requerimientos, no han sido compartidos entre las Unidades Intermunicipales. Posiblemente el fomento de este tipo de actividades le corresponda específicamente a los especialistas sectoriales y a la coordinación de Programa en la OTC, dejando en parte sus funciones de control y seguimiento.

6) Conclusiones y recomendaciones Generales

6.1. Criterios para la orientación del Programa

Los criterios generales que se desprenden hasta el momento de la evaluación realizada se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

El Programa ha tenido y tiene un alto grado de ambición, a la vista de su formulación. Combina estrategia con componentes, con niveles de actuación y características, que no siempre son compatibles. Pretende generar modelos de respuesta institucional para alcanzar el desarrollo local, al mismo tiempo que intervenir para mejorar las condiciones de vida de la población a corto plazo. Ambos objetivos, siendo complementarios, no siempre son posibles de realizar simultáneamente. De hecho, a la vista de la ejecución, ha habido un interés mayor en el segundo aspecto que en el primero, marcando el asesoramiento AECID y la propia dinámica del programa, un énfasis sobre la ejecución bajo el enfoque de componente, dejando los aspectos de incidencia nacional, fortalecimiento o participación, en un segundo plano y ausente de resultados concretos y sistemas de medición y seguimiento específicos.

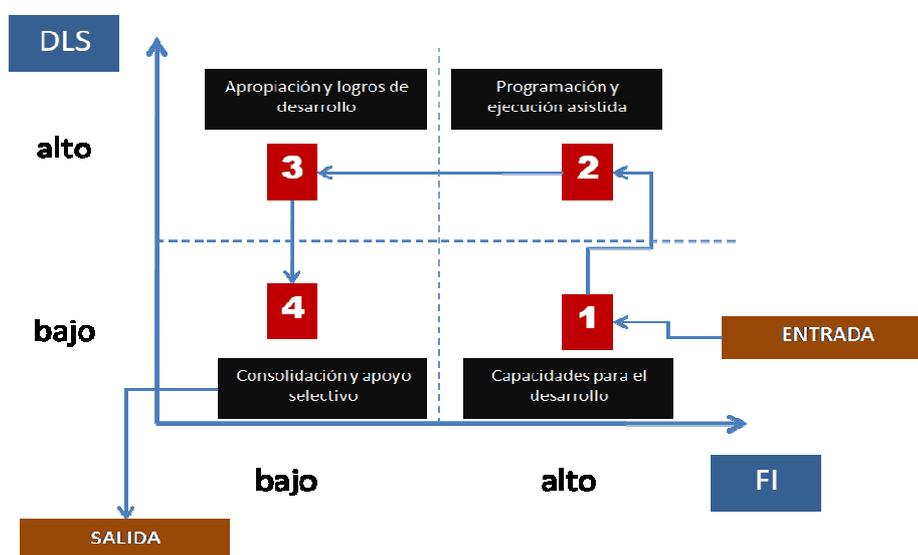
Aunque a la vista de la formulación no se desprende esta conclusión, vista la trayectoria del Programa se puede decir que ha primado el enfoque sectorial frente al territorial. Ha faltado un enfoque general, un concepto de desarrollo territorial – local sobre el que asentar la intervención y que pueda ser asumido por las Mancomunidades beneficiarias. Debido a ello, en ocasiones parece más que se han promovido actuaciones dispersas que por efecto suma dan lugar a una actuación programática.

Para el fortalecimiento de la acción concertada en lo local – regional, el trabajar en base a sectores no es contributivo. Lejos de ello, supone en ocasiones un inconveniente para que las Mancomunidades consoliden, más preocupadas de gestionar recursos financieros, de ejecutar las subvenciones de la AECID, que de liderar procesos que no podrían darse sin una visión territorial y no municipal. Sin embargo, esta restricción ha dependido mucho de la trayectoria previa, de la apropiación y de las capacidades de cada una de las cinco entidades que forman el Programa.

En el sentido del punto anterior, ante las diferencias de asimilación y de consolidación de cada asociación de municipios, no está claro si se necesita un único Programa, entendido como orientación única de las acciones, o un marco general, con principios claros y resultados homogéneos, pero con capacidad de actuar a distintas velocidades. Ante la diversidad de necesidades y situación institucional de las 5 Mancomunidades participantes, se podría plantear que quizás fuese más apropiado tener 5 proyectos específicos, adaptados a las necesidades de cada uno, y un PROGRAMA DE DESARROLLO TERRITORIAL – LOCAL, dedicado a apoyar mancomunidades incipientes, al intercambio de experiencias entre las ya financiadas, a traer experiencias internacionales con las que aprovechar lecciones aprendidas, o con el que hacer lobby a nivel de ANAM – INFOM para la modificación de los marcos normativos nacionales.

Continuando con los criterios de orientación futura del Programa, es preciso considerar la posibilidad de fomentar un sistema de graduación de Mancomunidades, pudiendo trabajar con grupos diferenciados según su nivel de capacidad técnico – institucional, de consolidación política en el territorio. Ello permitirá, además, el establecer de forma clara la política de salida de la AECID en el apoyo a las distintas entidades, evitando de esta forma la inercia de la acción específica, del proyecto local que siempre sin duda va a existir por mucha consolidación institucional que exista. Recursos serán necesarios siempre pero un Programa de estas características no debería verse abocado a ser simplemente un financiador de acciones puntuales.

Para graficar las afirmaciones anteriores, se incluye a continuación un esquema de la posible evolución del Programa. **Se trataría de considerar dos facetas del mismo, la fortalecedora de capacidades y la inversora en proyectos de desarrollo local sostenible.**



En función de un análisis inicial estandarizado a cada Mancomunidad (ya socia o potencialmente socia del PDLS), se ubicaría a cada entidad en un cuadrante u otro, permitiendo a cada pata del Programa actuar en consecuencia. Esta visión, aparte de dotar de orden la actuación, permitiría establecer los requisitos que han de darse para que pueda llegar a producirse la salida del apoyo de la Cooperación Española.

Una de las razones de que dan sentido al Programa es que faltan capacidades en el territorio para impulsar procesos locales. Capacidades, transparencia y agilidad en la gestión es lo que buscan tanto los Municipios como los distintos vehículos de fondos nacionales e internacionales que priorizan el desarrollo local y rural. Por ello se corre un riesgo evidente al confundir la necesidad de contar con una Agencia de Desarrollo Local, o con una organización semi – privada, tipo ONGD, con capacidad de captar recursos de distintas fuentes, en la que además se puedan tomar decisiones. La historia en el país está llena de donantes interesados en colaborar y de proyectos fallidos por falta de apropiación falta de organizaciones que realmente representen a los beneficiarios y los tengan en

cuenta a la hora de tomar decisiones. Por ello, a todo el mundo, y en ese paquete se incluyen las Municipalidades, le interesa tener su unidad de desarrollo en el campo para asegurar ejecución de los presupuestos.

Frente a este planteamiento, legítimo en todo caso, el Programa debería tomar una posición más clara que la que actualmente transmite. La verdadera funcionalidad de la Mancomunidad es la promover economías de escala y diseñar y poner en marcha proyectos en beneficio de la población de vocación territorial / regional, que por su tamaño, complejidad técnica y dificultades de gestión (incluida la necesidad de estructurar la financiación), los municipios de forma independiente no tienen capacidad de llevar a cabo. Este no ha sido un tema que conscientemente se haya impulsado desde el programa, que ha mantenido la lógica del proyecto local, el reparto entre municipios y el enfoque centrado en el cumplimiento de los resultados sectoriales de cada componente. Posiblemente esto es lo que había que hacer en un principio, con vistas a dar legitimidad a las entidades. Sin embargo, a efectos de continuidad del Programa, es un aspecto a retomar a fin de darle mayor profundidad y contenido. Junto a ello, esta situación genera y hace llamar la atención sobre el hecho que las Alcaldías estén reacias a que entren nuevos municipios en los esquemas mancomunados. No se trata de pensar si suman para esfuerzos comunes, o si dan más fuerza a la asociación. La posibilidad de entrada de nuevos municipios se percibe como una mayor competencia por los recursos que puede reducir la proporción, el cupo, que le toca a cada uno.

De hecho, se aprecia una excesiva tendencia a la prestación de servicios de gestión para la ejecución de fondos de distintas procedencias. Esto no tiene porque ser negativo (apalancan recursos para el desarrollo sostenible de la región y provocan la satisfacción de Alcaldes y población en general), aunque no está claro si este era el objetivo del Programa. Con lo que seguro coincide es con lo que la propuesta y las funciones que la normativa guatemalteca establece como misión de las mancomunidades y que se sintetiza en el impulso a programas y proyectos de desarrollo en los municipios que forman parte de la misma. Posiblemente, en este contexto, no quede claro si lo que pretenden los donantes (en general) y la Cooperación Española (en particular) es asegurarse una oficina de proyecto que ejecute sus acciones, más que la generación de institucionalidad local / regional. A ello contribuye, desde luego, el esquema de personal utilizado al inicio del programa y aún ahora en algunas mancomunidades (con co-dirección junto a la gerencia), y el “apadrinamiento” permanente (no objeciones) al que se somete a la toma de decisiones en las juntas Directivas.

El tratamiento de las asimetrías internas, no realizado, ha traído falta de consolidación de las Mancomunidades. Los casos más evidentes, posiblemente, sean los de dos Mancomunidades de la cuenca del Lago Atitlán. En ellas, la presencia por una parte de Panajachel y, por otra parte, de Sololá distorsiona en parte la gobernabilidad interna y hacen que se generen liderazgos más propios de un área metropolitana que de una mancomunidad. A efectos de continuidad del Programa sería preciso considerar estas circunstancias a la hora de formular objetivos y diseñar acciones, teniendo en cuenta la necesidad de contrarrestar dicha asimetría y no fomentarla.

Por último, es más que evidente que es preciso reforzar el enfoque de género en toda la intervención. Hasta el momento no ha visto materializarse en ninguna acción específica, más allá de alguna estrategia general elaborada en contadas Mancomunidades y en proyectos específicos, que tiene como beneficiarias a las mujeres, sin que con ello se pueda decir que se tiene en cuenta el enfoque.

6.2. Consideraciones sobre la estructura y los procedimientos de gestión

Existen diferencias en la trayectoria, grado de consolidación y capacidades de las 5 mancomunidades. Ello implica que los aspectos relacionados con los criterios de evaluación necesiten un tratamiento particular dependiendo del caso. El análisis realizado nos puede llevar a diferenciar tres tipos, representativos de los tres niveles de consolidación que existen actualmente: encontramos dos Mancomunidades con un grado de consolidación alta (MANCUERNA y COPÁN), una con grado de consolidación medio (MANKATITLAN) y otras dos con grado de consolidación bajo (MANCLALAGUNA y MANCTZOLOJYA). Ello redundaría en el sentido de buscar mecanismos particulares en cada caso, facilitando diferentes velocidades y no asignando los mismos cometidos ni los mismos resultados de Programa para todos los casos.

Esta circunstancia hace que no se pueda establecer un criterio homogéneo del Programa en relación a su alineamiento y apropiación por parte de los beneficiarios. Lo que sí parece claro es que no es muy operativo un mismo esquema de componentes y formas de actuación, igual para todas, cuando no todas tienen las mismas posibilidades de aprovecharlo.

Respecto a la modalidad de ejecución, no se ha establecido un único criterio. En la mayor parte de los casos, y en todos al inicio del programa, son las unidades técnicas de la Mancomunidad las que realizan la ejecución del proyecto concreto a nivel municipal, con más o menos apoyo por parte de los municipios. Ello, unido al enfoque marcadamente local de las intervenciones (pocas acciones realmente mancomunadas) da que pensar sobre la posibilidad de transferir directamente a los municipios dichos recursos, evitando la intermediación. La escasez de recursos no puede permitir un número de intermediarios elevados para llevar la actuación al beneficiario. Es preciso, dentro de lo posible y manteniendo los niveles de capacidad generados, tender a una reducción de LOS COSTES DE INTERMEDIACIÓN, en este momento muy elevado si se contabilizan la cantidad de especialistas y asesores, tanto de las Mancomunidades como de la propia AECID, que son financiados con cargo al presupuesto del Programa. Por ello, se precisa una reflexión sobre la utilidad de generar un nuevo intermediario en el proceso de inversión, si aporta suficientes cosas o si por el contrario se solapa con otras opciones existentes.

La participación activa de la AECID en la gestión de las Mancomunidades, en cuanto a la ejecución de los fondos de subvención, ha reforzado el acompañamiento pero ha incidido en la menor apropiación. Asesores sectoriales en la OTC y asesores en terreno en cada mancomunidad asumen excesivas competencias en la gestión del programa. Ha generado cierta falta de confianza y una relación clásica entre financiador y financiado. Además, el asunto tiene más implicaciones debido a que no existe una verdadera coordinación interna entre los tres componentes, ni entre éstos y la coordinación del Programa. Se necesita, por tanto, una mayor claridad en el esquema de trabajo de la AECID, pensando en si lleva a cabo un enfoque sectorial o un enfoque programático, de forma que no influya negativamente en la propia forma de gestión de la Mancomunidad (que tiende a reproducir estos vicios, al menos en las menos fortalecidas). Ello implicará una organización distinta a nivel de la OTC, de forma que se mantenga el enfoque de programa frente al sectorial basándose en más relación entre componentes y mayor coordinación entre los especialistas sectoriales.

EL efecto que puede tener los proyectos canalizados vía el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento es crucial en el proceso de consolidación de las Mancomunidades. Es una apuesta radical por parte de la Cooperación Española que puede traer tantos beneficios como perjuicios si

no se establecen reglas claras para la gestión financiera y para integrar las nuevas capacidades en la estructura de las Unidades Técnicas Mancomunadas. Ahora bien, se reconoce que si las Mancomunidades salen airoso de este nuevo reto, se podrá considerar que están preparadas para emprender la gestión de grandes proyectos mancomunados, objetivo original de estos movimientos asociativos a nivel local. De hecho, la formulación que se ha realizado de estos proyectos supone de alguna forma la primera gran actuación conjunta entre municipios, delegando funciones en un ente supra territorial que se va a producir.

Con estos proyectos se pondrá de manifiesto que los procedimientos de financiación de la Cooperación Española, en base a subvenciones de estado anualizadas, restan capacidad de aplicar el enfoque Programa. Por ello, actuaciones como la del FCAS, o la posibilidad de actuar más coordinadamente con organismos multilaterales que cuentan con recursos españoles, debería ser otra de las prioridades de la nueva etapa. Ello traerá sin lugar a dudas un mayor posicionamiento de la AECID y una mayor capacidad de incidencia.

Es preciso evitar que la Mancomunidad tenga una dinámica propia, al margen de las Alcaldías a las que agrupa. Para ello, los procedimientos de selección y ejecución de proyectos no pueden pasar sola y exclusivamente por la decisión de las Unidades Técnicas con la no – objeción de la AECID. Ello provoca en algunos casos que las Municipalidades consideren a la Mancomunidad un ente financiador y no les haga involucrarse como sería necesario. Esta situación mejora considerablemente si se evita la selección de proyectos de una vez que las planificaciones están hechas, procurando definirlos conjuntamente a nivel de Junta Directiva, con la participación de AECID, al inicio del periodo correspondiente. De igual forma, se reafirma la necesidad de realizar más proyectos mancomunados y no tanta acción puntual que no conduce a los impactos a largo plazo que el Programa se ha marcado.

6.3. Principales lecciones aprendidas

Ha faltado, a efectos de alineamiento, un reconocimiento mayor por parte del Programa de los objetivos que dan lugar a la creación de las Mancomunidades. Por una parte, el enfoque territorial y, por otra, la línea de acción coherente con los objetivos (en la mayor parte de los casos) de manejo del ciclo del agua y del territorio que queda definido por la Cuenca Hidrográfica. Ello, sin menospreciar las coincidencias a nivel de objetivos mancomunados y de Planificación Estratégica Territorial posterior. Cuando esto no ocurre, se genera un abanico difuso de objetivos relacionados con el desarrollo humano sostenible en sentido amplio, que el programa fomenta con intervenciones en aspectos sin duda necesarios, pero quizás poco alineados con las decisiones del beneficiario (que asume la propuesta porque le sirve, aunque no se le haya preguntado previamente).

En general, todos los actores entrevistados consideran que aún no están preparados para finalizar el apoyo de la AECID. Ello viene posiblemente determinado porque tampoco se ha negociado una política de salida hasta este momento. Tanto a nivel de proyectos, como a nivel de fortalecimiento, aún consideran los beneficiarios que se sigue requiriendo el apoyo de la Cooperación Española. Sin

embargo, sería necesario pensar en cuando finalizar el Programa, al menos en los actuales territorios, con vistas a incorporar otros nuevos y ampliar la gama de actores que influyen sobre el desarrollo local. Para ello, es necesario reflexionar sobre cómo aprovechar el fortalecimiento municipal y mancomunado que se ha realizado, y en cómo poner en valor todo esto montando y ejecutando proyectos de tipo general, territorial, mancomunado, grandes y con alto valor añadido, que supondrá, por una parte, un importante reto para el conjunto de mancomunidades y, por otra, posiblemente la única forma de que se asegure su sostenibilidad a lo largo del tiempo.

EL Programa, teniendo un enfoque apropiado y unos objetivos coincidentes con las necesidades de las zonas de intervención, no ha sido explotado en todas sus posibilidades. Ello se podría haber conseguido si se hubiese hecho más énfasis en una serie de aspectos, tales como:

- i. en el alineamiento y la apropiación, marcando el ritmo y la orientación del programa en función de las necesidades y el grado de consolidación de las distintas mancomunidades;
- ii. relajando la presión por la ejecución anual de los POA y prestando más atención a otros retos del programa (participación, fortalecimiento, replicabilidad del modelo);
- iii. fomentando más la consecución de objetivos con un enfoque territorial, usando como referencia la Mancomunidad, y no tanto el cumplimiento de los planteamientos del Programa (usando sus aportes para servir de coordinación a otros actores nacionales e internacionales);
- iv. buscando una mayor incidencia sobre las acciones territoriales de otros flujos de fondos (realizando diagnósticos y planes sectoriales para uso general y no solo del programa);
- v. fomentando más el intercambio de experiencias a niveles de los distintos actores, y no centrándose solo en la visión de cumplimiento de las subvenciones a nivel de cada mancomunidad y cada territorio.

En definitiva, un interés por los aspectos estructurales y de largo plazo, frente a los más coyunturales y cortoplacistas. Esta situación se ha dado, en buena medida, por la combinación del tipo de estructura de seguimiento que la OTC ha puesto en marcha para el Programa (enfoque sectorial), combinado con la falta de una imposición de criterios propios por parte de las mismas Mancomunidades. Éstas han aceptado las “orientaciones” de la AECID sin decir nada al respecto, aun cuando han tenido una planificación estratégica propia que no siempre ha coincidido con los aspectos que el Programa ha fomentado en los distintos períodos.

A efectos de conseguir un modelo sostenible y replicable de trabajo, el Programa necesita un mayor nivel de incidencia a nivel nacional. Podría ser un vehículo para acercar más a las instituciones nacionales e internacionales al modelo de desarrollo territorial basado en las Mancomunidades, provocan cambios normativos y procedimentales que faciliten esta orientación. Existen suficientes experiencias acumuladas como para mostrar ejemplos claros de las ventajas del modelo, algo que no se ha logrado sistematizar debido a las presiones que implica la ejecución y la gestión permanente de presupuestos. De igual manera, sería conveniente un mayor acercamiento a otros actores internacionales que están ejecutando o piensan ejecutar acciones en el territorio relacionadas con fortalecimiento institucional y desarrollo local – rural.

Para concluir, la AECID ha sido capaz de poner en marcha un programa de indudables capacidades de incidencia en el desarrollo local de Guatemala. Ha sabido leer la realidad y acomodar las expectativas de los actores locales a sus posibilidades y destrezas de apoyo. Su capacidad de

acompañar un proceso que, si bien en algunos casos estaba iniciado, aún era muy débil le ha permitido justificar el esfuerzo realizado.

En otras palabras, ha conseguido cambiar la realidad y demostrar que las condiciones de vida de mucha gente han mejorado por efecto del Programa, frente a lo que habría ocurrido si éste no se hubiese puesto en marcha.