EVALUACION FINAL

Guatemala

Ventana temática
Prevención de Conflictos y Consolidación de la Paz

Título del Programa:
Consolidando la paz en Guatemala mediante la prevención de la violencia y la gestión del conflicto

Autores: Martha Guadalupe Romero
Olga Consuelo Toc Coyoy

Julio 2013

Prólogo

El presente informe de evaluación final ha sido coordinado por el respectivo programa conjunto del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) con el objetivo de medir los resultados obtenidos al final del programa. Tal como está estipulado en la estrategia de evaluación del fondo, los 130 programas en sus 8 ventanas temáticas deben encargar y financiar una evaluación final independiente en forma adicional a la evaluación de medio término.

Las evaluaciones finales han sido comisionadas por la Oficina del Coordinador Residente (OCR) de Naciones Unidas en cada país. Por su parte, el Secretariado del F-ODM ha brindado apoyo a los equipos de cada país mediante asesoramiento y control de calidad en la revisión de los términos de referencia y de los reportes de evaluación. Todas las evaluaciones deben ser llevadas a cabo conforme a los principios de la red de evaluación del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) así como de los "Estándares de Evaluación en el Sistema de Naciones Unidas" del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG).

Las evaluaciones finales son de naturaleza recapitulativa e intentan medir el grado en que los programas conjuntos han implementado sus actividades, entregados sus productos y obtenidos resultados. Adicionalmente, las evaluaciones finales permiten la obtención y recopilación de conocimientos substantivos, basados en evidencia, para cada una de las ventanas temáticas del F-ODM, a través de la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas, transferibles a otras intervenciones de desarrollo y a políticas públicas locales, nacionales y globales.

Agradecemos al Coordinador Residente de Naciones Unidas y a su respectiva oficina de coordinación, a la vez que al equipo del programa conjunto, por los esfuerzos realizados en la conducción de esta evaluación final.

Secretariado del F-ODM

El análisis y recomendaciones contenidos en esta evaluación pertenecen al evaluador y no representan necesariamente la posición del programa conjunto o del Secretariado del F-ODM.

EVALUACIÓN FINAL DEL PROGRAMA CONJUNTO
"CONSOLIDANDO LA PAZ EN GUATEMALA MEDIANTE
LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y LA GESTIÓN DEL CONFLICTO"

INFORME FINAL
14 de julio de 2013

Martha Guadalupe Romero
Olga Consuelo Toc Coyoy

Ventana Construcción de Paz

A.R.S. Progetti S.P.A.
Ambiente Risorse Sviluppo

INDICE

No.	Capitulo	Pág.
1	**Resumen Ejecutivo**	3
2	**Introducción**	9
	2.1 Antecedentes	9
	2.1.1.Contexto Nacional y Local	9
	2.1.2 Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM).	11
	2.1.3.Ventana temática de construcción de paz.	11
	2.1.4 Descripción del Programa Conjunto en Guatemala.	12
	2.1.5 Factores políticos, socio-económicos, institucionales que afectan al programa conjunto.	13
3	**Propósitos, objetivos y metodología de la evaluación (criterio y alcance de la evaluación), obstáculos y limitaciones de la evaluación.**	14
	3.1 Objetivos Generales y específicos de la evaluación	15
	3.2 Metodología de la Evaluación	16
	3.2.1 Principios metodológicos	16
	3.2.2 Enfoque	16
	3.3. Dimensiones y resultados de la evaluación	17
	3.4 Obstáculos y limitaciones de la evaluación	18
4	Niveles de análisis	18
	4.1. Diseño/Pertinencia	18
	4.2 Proceso Eficiencia/Apropiación	22
	4.3 Resultados Eficacia/Sostenibilidad	33
	4.4 Contribución a los ODM	48
5	Conclusiones	50
	5.1 Generales	50
	5.2 Pertinencia	51
	5.3 Eficiencia	51
	5.4 Eficacia	52
	5.5. Sostenibilidad	52
6	Lecciones Aprendidas	53
7	Recomendaciones	55
8	SIGLAS	58
9	Bibliografía	60
10	ANEXOS	
	10.1 Términos de Referencia	
	10.2 Propuesta Técnica	
	10.3 Informe Inicial	
	10.4 Presentación de Hallazgos	
	10.5 Tabla de Entrevistas y grupos focales realizados en Ciudad Guatemala, Chiquimula, Cobán y Santa Lucía Cotzumalguapa.	
	10.6 Instrumentos	
	10.7 Tablas sobre ejecución financiera	

1. RESUMEN EJECUTIVO

Después de 17 años de que se firmaron los Acuerdos de Paz, en Guatemala persisten las causas estructurales que dieron origen al conflicto armado. El conjunto de los doce Acuerdos de Paz, sigue siendo una ruta estratégica para modernizar el país y brindar a la población guatemalteca la posibilidad de un desarrollo humano sostenible, libre de violencias. Guatemala se ubica entre los países más violentos y desiguales del mundo. Sus habitantes siguen enfrentando múltiples violencias, con un saldo de víctimas mayor que durante el conflicto armado. Las principales víctimas de las violencias son las juventudes y las mujeres.

En cuanto a la conflictividad social en Guatemala se identifican varios elementos que interactúan como detonantes y activadores, entre ellos: a) cambio en el entorno de las fuerzas políticas derivado de la apertura de oportunidades para sectores excluidos de la población en contraposición con el sector tradicional que pretende mantener el estatus quo; b) existe una imagen de que las instituciones se convierten más en obstáculo que en aliados para el cambio, por lo que algunos sectores se concentran en el cambio de la legislación y normativas; c) la mayor parte de sectores y actores políticos y sociales apuestan por transformar su realidad mediante demostraciones de fuerza y violencia utilizando mecanismos informales utilizados en el pasado imposibilitando un Estado de Derecho. En consecuencia en Guatemala persisten los fenómenos de la violencia y el conflicto (Mack, L. 2012).

En diciembre de 2006 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de España celebraron un importante acuerdo de asociación por la suma de 528 millones de euros con el objeto de contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros objetivos de desarrollo por medio del sistema de las Naciones Unidas. Además, el 24 de septiembre de 2008 España prometió 90 millones de euros para el establecimiento de una ventana temática sobre infancia y nutrición. El F-ODM presta apoyo a programas conjuntos que duplican experiencias piloto satisfactorias y tienen repercusiones en la formulación de políticas públicas y la mejora de la vida de las personas en 50 países al acelerar el progreso hacia el logro de los ODM y otros objetivos de desarrollo clave.

La ventana temática de Construcción de Paz ha ejecutado 20 programas conjuntos con un presupuesto de 94 millones de dólares alrededor del mundo, que persiguen 3 objetivos comunes: i) incidir en la reducción del conflicto y la violencia; ii) mejorar los medios de vida para reducir la violencia juvenil y iii) promover el diálogo. Para su alcance cada país ha puesto en marcha una diversidad de acciones directas e indirectas para la construcción de la paz y la prevención de la violencia y el conflicto incorporando la perspectiva étnico-cultural y de género como condición necesaria para avanzar en el logro de los ODM, de esta cuenta el 15% del presupuesto de esta área programática está dirigida hacia intervenciones de género.

En Guatemala, el programa conjunto busca un impacto directo en la agilización del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En particular en promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer (ODM3), Reducción de las consecuencias que atentan contra la vida de las mujeres y la salud materna (ODM5), garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (ODM7), y fomentar una asociación mundial para el desarrollo (ODM8). Para su consecución el Programa Conjunto contó con una duración de tres años, nueve meses (septiembre 2009-junio 2013) luego de aprobar una ampliación, encontrándose actualmente en su fase final de ejecución y preparativa de cierre.

El programa conjunto respondió a las prioridades del gobierno de Guatemala de atender la problemática de seguridad ciudadana y conflictividad tanto del Plan de Gobierno 2008-2012, como del

Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz impulsado por las autoridades públicas 2012-2016.Estas mismas se ven reflejadas en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo MANUD del período 2005-2009 y 2010-2014.

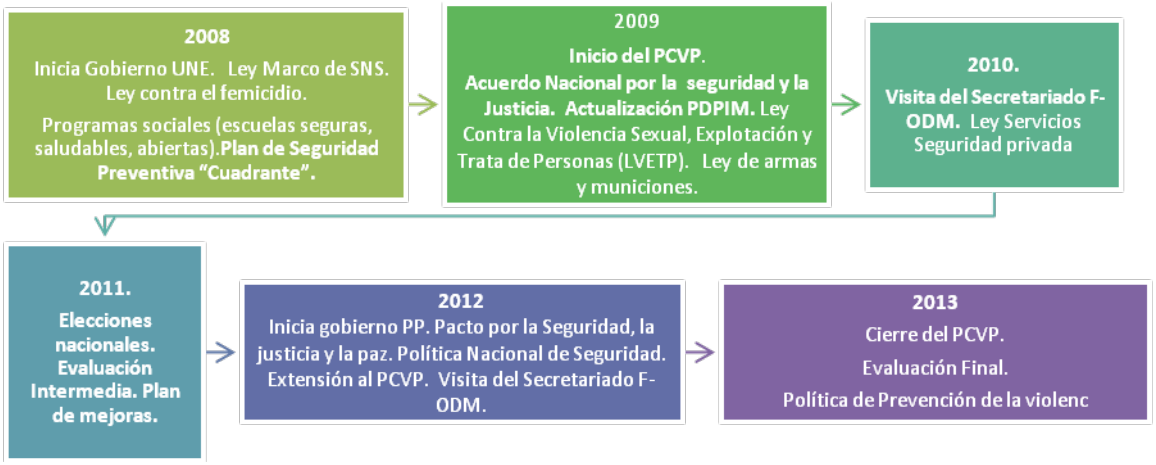
El Programa Conjunto se planteó dos resultados y siete productos. La inversión del Fondo para el logro de los Objetivos del Milenio dedicada a fortalecer la prevención de la violencia y la conflictividad social en Guatemala, a través del programa conjunto asciende a US $ 5.5 millones. El programa inicio en 2009, con la participación de seis agencias del SNU: PNUD, UNFPA, UNESCO, UNICEF, ONU HABITAT y OPS/OMS y las siguientes instituciones del gobierno: MINGOB, UCPV, PNC, ST-CNS, INEES, SNDP, COPREDEH, MSPAS, SBS, SCSPR, SEGEPLAN, SEPREM, CONAPREVI.

Para operativizar la implementación del Programa, se establecieron seis "frentes de trabajo": El frente PNUD (agencia líder), conformado por el MINGOB (institución líder), SNDP, INEES, ST-CNS; el frente UNFPA, conformado por SEPREM, CONAPREVI, SEGEPLAN, COPREDEH, el frente UNESCO conformado por SCSPR, TV MAYA y MINEDUC que se incorpora posteriormente a la firma del PRODOC; el frente UNICEF con la SBS, el frente OPS/OMS con MSPAS y el frente ONU HABITAT que trabajó con la UPCV y las municipalidades piloto (que no participaron en el diseño del PRODOC).

Entre las principales dificultades que el programa ha enfrentado, se señala el cambio de funcionarios en las instituciones contrapartes del programa que afectaron la continuidad de los procesos, especialmente en el MINGOB, institución líder del Programa que entre 2009 y 2011 tuvo cinco ministros: En segundo lugar, el cambio de gobierno a nivel central y local en el 2012 que produjo un impase para armonizar la agenda del nuevo gobierno con los objetivos del programa. También se señalan aspectos burocráticos administrativos que influyeron en la implementación del Programa, produciéndose atrasos en desembolsos para actividades programadas que en algunas ocasiones no lograron concretarse.

Una evaluación intermedia se realizó entre agosto y septiembre de 2011, derivada de la cual se produjo un plan de mejoras. Entre 2010 y 2012, el programa recibió tres visitas del secretariado del F-ODM, de las cuales resultó una readecuación del POA 3. En el 2012, se autorizó una ampliación del programa sin costos adicionales que extendió el período del Programa hasta junio 2013.

El equipo evaluador identificó la ruta del PCVP de la siguiente manera:



La evaluación final se llevó a cabo entre mayo y junio de 2013. Realizó 82 entrevistas y ocho grupos focales en Cobán, Chiquimula, Guatemala y Santa Lucía Cotzumalguapa. Las entrevistas fueron dirigidas a actores claves tanto de las agencias de la ONU como de las instituciones que participaron en el Programa, así como a expertos independientes sobre temáticas relacionadas al Programa. Los grupos focales se realizaron con jóvenes beneficiarios de los Centros de Desarrollo Humano Tecnológico, así como comunicadores y mesas multisectoriales de los municipios pilotos del programa. La evaluación final es de naturaleza recapitulativa y se dirigió a cuatro dimensiones: pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

Entre las principales limitaciones y obstáculos de la evaluación final se señala que el tiempo asignado para la misma es sumamente corto en relación a la amplitud de las temáticas, la cantidad de actores que participan en el programa a nivel nacional y local y el cúmulo de documentos y publicaciones producidos. Asimismo, dado que el Programa se implementó durante dos períodos de gobierno, hecho por el cual hubo numerosos cambios de funcionarios, el equipo evaluador requirió entrevistar a varios funcionarios y ex funcionarios de una misma institución para tener una visión integral de la implementación del programa. La evaluación se realizó paralelamente al cierre del programa, por lo que todavía se estaban realizando actividades. Varios productos están todavía en construcción, por lo que el equipo evaluador no pudo valorarlos.

El Programa Conjunto de la Ventana de Construcción de la paz Consolidando la paz en Guatemala para la prevención de la violencia y gestión del conflicto" y su enfoque multidimensional, es pertinente, dado que se enfoca en una problemática vigente en el país: la violencia y conflictividad social, problemática que permea por completo la vida de la población guatemalteca.

Además por un lado, el PCVP fue pertinente, respondió y se articuló a las prioridades de seguridad enmarcadas en los planes de los dos gobiernos con los cuales tuvo que trabajar y por otro lado, la propuesta del enfoque multidimensional para enfrentar la violencia, no solo fue pertinente sino innovador en el ámbito guatemalteco. Por ejemplo, la intervención del programa en el área de salud, constituye claramente un inicio importante para asumir el enfoque epidemiológico de la violencia. La creación de la Sección de Violencia y Salud Mental, en la Unidad de Gestión de Riesgos del Vice ministerio de Atención Primaria del MSPAS es un resultado importante del programa, en tanto ha sido institucionalizado y cuenta con presupuesto propio.

En el caso de educación, la creación de la Unidad de Género con pertinencia étnica, que en el marco del programa, impulsó la estrategia de educación sexual y prevención de la violencia, constituye un hito en el ámbito educativo guatemalteco donde estos temas han sido tradicionalmente considerados como tabú. El protocolo de actuación de la PNC elaborado en el marco del PCVP, se considera un instrumento fundamental, en tanto orienta la labor de esta institución clave en la atención de las víctimas de la violencia y lo enfoca como un asunto del ámbito público. Por otro lado la estrategia de comunicación, las campañas de sensibilización sobre la cultura de paz complementan las otras contribuciones. En todos los casos, el programa contribuyó significativamente a visualizar que la violencia es multi causal y requiere respuestas integrales.

En el diseño del programa participaron tanto agencias del SNU como instituciones de gobierno, sin embargo se señala que aunque el programa contempla la implementación en tres municipios pilotos, en el diseño no participaron ni autoridades ni representantes de organizaciones de sociedad civil de estos municipios, lo que influyó posteriormente en la intervención territorial, que requería de especificidades y particularidades propias de la problemática de cada territorio.

El diseño del programa conjunto fue muy complejo. En primer lugar y en este caso en particular, se considera que la temática abordada requiere un proceso de largo plazo, en segundo lugar

participaron demasiadas agencias e instituciones, en comparación con otros programas conjuntos: Seis agencias del SNU y trece instancias de gobierno con mandatos y procedimientos administrativos diferentes; en tercer lugar por su nivel de intervención nacional y municipal, en un país altamente centralizado y, en cuarto lugar porque contemplaba la transversalización de cuatro enfoques (género, pertinencia étnica, enfoque etario y cultura de paz), enfoques que están en construcción en Guatemala.

Es importante señalar además, que el marco de resultados previsto fue muy ambicioso. Los resultados planteados por el PCVP responden a procesos de largo plazo y por lo tanto se considera que los resultados y productos del PCVP son contribuciones a procesos en marcha. El PCVP aportó significativamente a la mejora e implementación del marco legislativo para atender estas problemáticas y a la generación de capacidades nacionales y locales para la prevención de la violencia. Se considera que fundamentalmente el aporte del PCVP consiste en haber posicionado el enfoque de prevención, como una solución más pertinente y eficaz al problema de la violencia, aunque de más largo plazo.

Al modelo de gestión implementado por el PC le faltó eficiencia. A pesar de los múltiples instrumentos de gestión con que contó el programa, tales como el documento de programa (PRODOC), la Línea Base, los Planes Operativos Anuales (POAs), la estrategia de intervención en el terreno y la UCP, hubo dificultades en la implementación. Por ejemplo, la línea base, al final no fue utilizada debido a que los indicadores eran poco medibles. Por otro lado a pesar de que los POAs eran aprobados, lo cual debió implicar fluidez para ejecutar fondos e implementar actividades, el MINGOB debía aprobar todos los gastos. En el caso del UNFPA se debía pasar por otro trámite administrativo adicional a los dos primeros. Todo esto dificultó y en algunos casos obstaculizó una mayor eficiencia del programa.

La UCP tuvo un papel mayoritariamente gestor que coordinador, debido a la gran cantidad de actividades generadas desde todos los frentes de trabajo. El papel y protagonismo de las agencias influyó en este aspecto. En el nivel municipal, se registraron algunas duplicidades de actuaciones que generaron falta de credibilidad en el programa. Todo esto, influyó algunas veces, en la implementación de actividades y hubo poca flexibilidad para realizar cambios, resolver asuntos imprevistos y tomar decisiones rápidas.

De conformidad con los informes del programa, durante el primer año, se ejecutó solo un 10.81%; al segundo año se acumulaba una ejecución del 43.01%. La mayor ejecución se realizó durante el último año (2012-2013), con un acumulado del 95.74% a marzo de 2013 y responde a la ampliación del programa autorizada por el F-ODM sin costos adicionales que implicó una reorientación de actividades y productos, especialmente en los municipios pilotos.

Para nuevos programas conjuntos, es recomendable incluir menos agencias e instituciones para eficientar los procesos administrativos y toma de decisiones. Los procesos administrativos necesitan simplificarse, es recomendable establecer mecanismos administrativos más sencillos y análogos que faciliten la implementación mas eficiente de programas conjuntos y realizar capacitaciones conjuntas al inicio para evitar dificultades durante la implementación.

La coordinación inter agencial sigue siendo un desafío. Hay poca cultura de trabajar juntos y los estilos de trabajo son diferentes. Por ejemplo, UNFPA y OPS/OMS, lograron coordinaciones para algunas actividades relacionadas al enfoque de género en el área de salud, donde se tenía afinidad y experiencia de trabajo pero en general sigue siendo difícil trabajar entre tantas agencias. La creación de frentes de trabajo contribuyó a operativizar el trabajo, y aunque aportó al logro de resultados conjuntos a nivel de cada frente, no contribuyó a tener resultados conjuntos integrados para el programa como un todo. Resultado de ello: cada frente de trabajo tiene sus resultados.

Pese a las limitaciones y retrasos en la implementación del programa, el PCVP logró posicionar el tema de la prevención como una solución más pertinente y eficaz a la problemática de la violencia y la conflictividad que sufre Guatemala. Desde todos los frentes de trabajo se observan avances importantes en el tema.

En el área de salud, educación y PNC, se evidencia una buena apropiación en la atención a las víctimas de violencia sexual, especialmente en menores de edad, con la institucionalización de secciones especializadas en las instituciones y la creación y actualización de diferentes protocolos de actuación y guías de atención que están siendo utilizadas en estos ámbitos; tales como el Protocolo de Actuación de la PNC en el abordaje de la violencia contra las mujeres; la estrategia y plan Operativo para la Equidad en Salud de Mujeres y Hombres de los cuatro Pueblos, 2010-2015;, el manual de prevención de la violencia para trabajadores del primer y segundo nivel de atención del sistema de salud; el plan de Institucionalización de la PNPDIM desde un enfoque de gestión (educación sexual y prevención de la violencia), entre otros instrumentos de gran utilidad. También se realizaron diferentes programas de formación y capacitación al personal y lo más importante es que se observa compromiso de los y las funcionarias que se encargan de las temáticas de violencia tanto a nivel central como departamental.

Según la estrategia del programa, la intervención en los municipios pilotos se efectuó en el último año. La creación de las COMUPREs, elaboración de diagnósticos y la formulación de planes municipales de prevención, se repuntan innovadores, pero requieren de mayores esfuerzos para sostenerlos. Es importante dotar a los planes de presupuestos para viabilizar la implementación de los mismos.

En el marco de la LMSNS, el programa contribuyó a la puesta en funcionamiento de instituciones establecidas en dicha ley, tales como la ST-CNS y el INEES. Ambas están totalmente institucionalizadas y actualmente funcionan con presupuestos propios. El INEES ya ha puesto en marcha varios programas de capacitación y ha elaborado convenios con varias instituciones académicas con el fin de brindar un servicio de calidad y con reconocimiento académico.

Para futuros programas es importante tener en cuenta los procesos y los tiempos políticos del país donde se interviene. En Guatemala este aspecto es fundamental, porque en todos los niveles, se trabaja en ámbitos sumamente politizados y también polarizados. Los momentos políticos deben ser aprovechados para impulsar procesos.

La prevención de la violencia es un asunto vital para Guatemala, que no debe ser abordado en un solo programa con multiplicidad de agencias e instituciones, no solo porque la gestión administrativa se complica y resta eficiencia y eficacia a la implementación, sino porque se requiere focalizar la intervención para obtener mejores resultados. Es decir, se pudiera enfocar la intervención por ejemplo, en el ámbito de género, educación o salud, atendiendo a la prioridad de prevenir la violencia contra las niñas y las mujeres, decidiendo que agencias del SNU, instituciones estatales y organizaciones de sociedad civil participarían de conformidad a mandatos, experiencias, capacidades y coberturas territoriales. Una intervención más enfocada, seguramente tendrá resultados más sostenibles.

Separar las intervenciones a nivel central y municipal es recomendable, dado que son espacios heterogéneos y deben ser objeto de intervenciones diferenciadas. Generalmente la cooperación ha dado prioridad al nivel central y no al nivel local que es donde se podría forjar una mayor sostenibilidad de los procesos, en tanto el ámbito local es lo más cercano a los problemas de la gente.

Es importante dar seguimiento a la formulación y puesta en marcha de la política de prevención que está en construcción con apoyo del PCVP. Por su importancia debería ser objeto de una amplia consulta especialmente en el nivel local, donde se viven problemáticas específicas, para darle legitimidad y garantizar apropiación y sostenibilidad.

Fortalecer el sistema de medios públicos frente a la enorme influencia de los medios privados que comercializan la violencia como si de un negocio se tratara es fundamental. En ese sentido es importante continuar el fortalecimiento de TV MAYA como medio público.

El enfoque de derechos, género y la multiculturalidad, deben asegurarse desde el inicio, en la formulación del diseño del programa, teniendo en cuenta todos los instrumentos existentes y que las agencias del SNU conocen. Sería recomendable establecer un mecanismo de monitoreo de los enfoques.

Por otro lado y para fines de apropiación se recomienda incluir a organizaciones de sociedad civil especializadas en los temas de los programas a implementar.

2. INTRODUCCIÓN

2.1 Antecedentes.

2.1.1. Contexto Nacional y Local[1].

De acuerdo a Restrepo y Tobón (2011), Guatemala ha estado inmersa en un contexto violento que se puede dividir en tres momentos históricos recientes: a) el período antes del conflicto armado entre 1944 y 1961; el desarrollo del conflicto de 1962 a 1996 y, el período posconflicto desde 1996 hasta la fecha.

El tercer periodo (1996 – presente) inicia con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera entre el Gobierno de Guatemala y la URNG, que se concentra en la consolidación de la paz, el respeto por los derechos humanos, la reforma de la justicia, el control y los procesos de desarme, desmovilización y reinserción y la reforma del sector de seguridad. Esto trajo como consecuencia la disminución de la violencia en el país al menos durante los primeros dos años posteriores a la firma. Sin embargo, la violencia no se ha eliminado, se ha transformado, es decir que ha cambiado en respuesta a los incentivos exógenos o endógenos en la forma en que se ejerce, en quienes la perpetran, en los grupos poblacionales que sufren la victimización, en los instrumentos utilizados, en la distribución y alcance. La violencia ha disminuido su perfil ideológico y ha hecho evidente su perfil social, teniendo además el surgimiento paralelo del crimen organizado (Salomón, 2000). Hoy en día se concentra en los grandes centros urbanos y en las zonas costeras y fronteras del país (Restrepo y Tobón, 2011).

Para el 2010, la población de Guatemala se estimaba en14.361,666 habitantes. El 36.7% es menor de 13 años. La población joven de 13 a 29 años representan el 33% de la población total (4.041,232 personas): El 38.4% de las y los jóvenes son indígenas; el 53.5 % vive en el área rural, el 54% de la población juvenil entre los 15 y 29 años vive en condiciones de pobreza, sin acceso adecuado a servicios básicos del Estado y sin posibilidad de acceder a ingresos para mejorar sus vidas.

Las estadísticas que maneja la Policía Nacional Civil (PNC) para los últimos años muestran, sin embargo, un ligero descenso en la tasa de homicidios a nivel nacional, luego de haber llegado a su pico más álgido en 2008 y 2009 con 46 homicidios por cada 100,000 habitantes, se ubica en 2011 en 39 (PDH, 2011). En cuanto a su distribución, el departamento de Guatemala es el que concentra la mayor tasa de homicidios, seguido de Petén, Escuintla, Izabal y Chiquimula. En contraste, los departamentos con menor nivel de homicidios son Totonicapán, Sololá, Baja Verapaz, Quiché y Alta Verapaz (Restrepo & Tobón, 2011).

La tasa de homicidios no es, sin embargo, la única determinante de la conflictividad y violencia, de acuerdo a la Procuraduría de los Derechos Humanos en 2011 se registra para los departamentos de Alta Verapaz, Chiquimula y Escuintla[2] como principales manifestaciones de violencia las siguientes:

- ✓ Alta Verapaz: muerte violenta, maltrato infantil y juvenil, abuso físico o mental, abuso sexual, abuso de autoridad.
- ✓ Chiquimula: uso excesivo de la fuerza, abuso de autoridad, maltrato infantil y juvenil.
- ✓ Escuintla: abuso de autoridad, amenazas, trato inhumano o degradante, maltrato infantil y juvenil, acciones que atentan contra la integridad.

[1] Con información de varias fuentes.

[2] Se presentan datos de los tres departamentos que fueron seleccionados por el PC como pilotos.

En cuanto a la conflictividad social en Guatemala se identifican varios elementos que interactúan como detonantes y activadores, entre ellos: a) cambio en el entorno de las fuerzas políticas derivado de la apertura de oportunidades para sectores excluidos de la población en contraposición con el sector tradicional que pretende mantener el estatus quo; b) existe una imagen de que las instituciones se convierten más en obstáculo que en aliados para el cambio, por lo que algunos sectores se concentran en el cambio de la legislación y normativas; c) la mayor parte de sectores y actores políticos y sociales apuestan por transformar su realidad mediante demostraciones de fuerza y violencia utilizando mecanismos informales utilizados en el pasado imposibilitando un Estado de Derecho. En consecuencia en Guatemala persisten los fenómenos de la violencia y el conflicto (Mack, L. 2012).

"La conflictividad social continuó durante 2012. La Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) registró hasta el mes de octubre 1,293 casos de conflictos de tierra acumulados que involucran a 1.059,873 personas (en un 81% indígena) de los cuales el 66% se concentra en Alta Verapaz, Huehuetenango, Petén y Quiché. Los conflictos sociales pusieron a prueba la capacidad de los mecanismos de diálogo, por lo que es necesario continuar fortaleciéndolos y garantizando un enfoque intercultural que aborde causas estructurales que generan los conflictos, para evitar recurrencias al uso de las fuerzas de seguridad como respuesta. El Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz, lanzado en mayo es una oportunidad para el Gobierno de acercarse hacia un abordaje estratégico para reducir la violencia y generar una cultura de paz. El gobierno lanzó la Política Nacional de Seguridad en septiembre, como parte del Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz. Aunque la Política incluye elementos de derechos humanos y medidas de prevención, se podría fortalecer con la incorporación de un enfoque integral basado en derechos"[3]

El Observatorio Social de América Latina expone que las principales demandas generadoras de conflictos en Guatemala en 2012 incluyen: a) Derechos colectivos de los pueblos indígenas frente al despojo y la criminalización; b) Rechazo a la implementación de proyectos mineros, hidroeléctricos y petroleros y defensa del medio ambiente; c) Conflictividad Agraria; d) Política pública de salud y educación; e) Violación de los derechos laborales en municipalidades, fincas, economía informal, magisterio y personal de salud pública; f) Derechos de las mujeres; g) Derechos de las personas de la tercera edad; h) Memoria y justicia de víctimas de la política contrainsurgente.

Específicamente para los departamentos de Alta Verapaz y Escuintla, la COPREDEH ha registrado durante 2012 los siguientes conflictos: Alta Verapaz: seguridad pública, problemas limítrofes, recursos naturales, conflictividad agraria. Escuintla: seguridad pública, problemas municipales, seguridad alimentaria, conflictividad agraria.

Después de 17 años de que se firmaron los Acuerdos de Paz, en Guatemala persisten las causas estructurales que dieron origen al conflicto armado. El conjunto de los doce Acuerdos de Paz, sigue siendo una ruta estratégica para modernizar el país y brindar a la población guatemalteca la posibilidad de un desarrollo humano sostenible, libre de violencias. Guatemala se ubica entre los países más violentos y desiguales del mundo. Sus habitantes siguen enfrentando múltiples violencias, con un saldo de víctimas mayor que durante el conflicto armado. Las principales víctimas de las violencias son las juventudes y las mujeres.

Las violencias en Guatemala son de varios tipos: **Estructural** manifestada en la pobreza, falta de oportunidades para acceder a la educación, salud y empleo decente; violencia **armada**, violencia **juvenil,** violencia de **género**, entre otras manifestaciones de la violencia. En Guatemala, es frecuente que algunos tipos de violencia como el **racismo**, sean invisibilizadas. La violencia y la conflictividad

[3] Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala. 2012. –Capítulo III. Situación General de los Derechos Humanos Párrafos 9,11, 14, 18 , 23

son claramente un alto riesgo para la democracia y para el desarrollo humano sostenible. Hay consenso entre las instituciones especializadas en el tema de la violencia, que **la prevención es la política más eficiente para controlarla.** Por otro lado, dado que la violencia es multicausal **el enfoque epidemiológico que considera la violencia como un problema de salud pública** se posiciona como uno de los más pertinentes.

El Informe de PNUD sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, Abriendo espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano, plantea asuntos fundamentales, tales como entender que la seguridad es un **asunto público**, es decir se trata de que las políticas y los programas de seguridad ciudadana deben ser discutidos públicamente. Por otro lado, establece que **el municipio juega un papel vital en la prevención específica del delito**, por la sencilla razón de ser el espacio territorial más cercano a los problemas de sus habitantes y por lo tanto con mayor posibilidad de brindar soluciones más adecuadas.

En medio de la problemática, se registran avances importantes en el marco normativo tanto en la ratificación de instrumentos internacionales como la aprobación de varias leyes importantes como la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar4,Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer5, Ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas (LVET)6, Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres Guatemaltecas (PNPDIM), Política Nacional de Juventud 2012-2020[7]

2.1.2 Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM).

En diciembre de 2006 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de España celebraron un importante acuerdo de asociación por la suma de 528 millones de euros con el objeto de contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros objetivos de desarrollo por medio del Sistema de las Naciones Unidas. Además, el 24 de septiembre de 2008 España prometió 90 millones de euros para el establecimiento de una ventana temática sobre infancia y nutrición. El F-ODM presta apoyo a programas conjuntos que duplican experiencias piloto satisfactorias y tienen repercusiones en la formulación de políticas públicas y la mejora de la vida de las personas en 50 países al acelerar el progreso hacia el logro de los ODM y otros objetivos de desarrollo clave.

El F-ODM trabaja por conducto de los equipos de las Naciones Unidas en los países promoviendo una mayor coherencia y eficacia de las intervenciones de desarrollo por medio de la colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas. El Fondo utiliza intervenciones basadas en programas conjuntos y hasta la fecha ha aprobado 130 de estos programas en 50 países en ocho ventanas temáticas que contribuyen de distintas maneras al logro de los ODM, la implicación nacional y la reforma de las Naciones Unidas.

2.1.3. Ventana temática de construcción de paz.

La ventana temática de Construcción de Paz ha ejecutado 20 programas conjuntos con un presupuesto de 94 millones de dólares alrededor del mundo, que persiguen 3 objetivos comunes: i) incidir en la reducción del conflicto y la violencia; ii) mejorar los medios de vida para reducir la violencia juvenil y iii) promover el diálogo. Para su alcance cada país ha puesto en marcha una

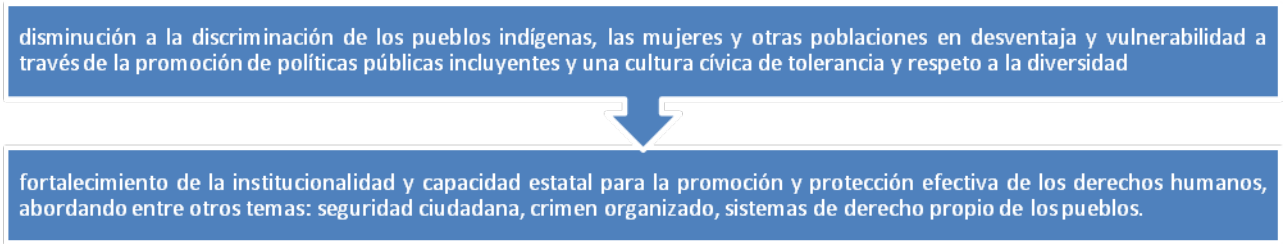
[4] Decreto 97-1996. Guatemala.
[5] Decreto 22-2008. Guatemala.
6 Decreto 9-2009. Guatemala.
7 Acuerdo Gubernativo 163-2012.

diversidad de acciones directas e indirectas para la construcción de la paz y la prevención de la violencia y el conflicto incorporando la perspectiva étnico-cultural y de género como condición necesaria para avanzar en el logro de los ODM, de esta cuenta el 15% del presupuesto de esta área programática está dirigida hacia intervenciones de género.

2.1.4 Descripción del Programa Conjunto en Guatemala.

El programa conjunto busca un impacto directo en la agilización del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En particular en promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer (ODM3), Reducción de las consecuencias que atentan contra la vida de las mujeres y la salud materna (ODM5), garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (ODM7), y fomentar una asociación mundial para el desarrollo (ODM8). Para su consecución el Programa Conjunto contó con una duración de tres años, nueve meses (septiembre 2009-junio 2013) luego de aprobar una ampliación, encontrándose actualmente en su fase final de ejecución y preparativa de cierre.

Adicionalmente, el programa conjunto respondió a las prioridades del gobierno de Guatemala de atender la problemática de seguridad ciudadana y conflictividad tanto del Plan de Gobierno 2008-2012, como del Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz impulsado por las autoridades públicas 2012-2016.Estas mismas se ven reflejadas en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo MANUD del período 2005-2009 y 2010-2014. Específicamente se contribuye a dos áreas de intervención:



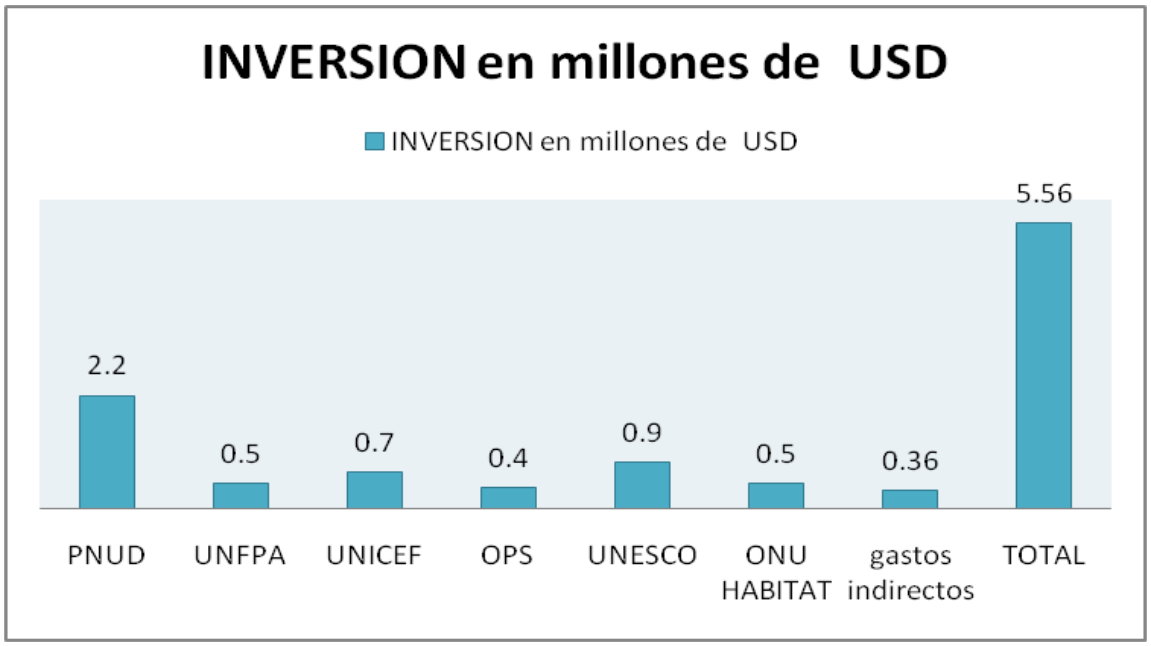
El Programa Conjunto se planteó el siguiente marco de resultados y productos:

Tabla No. 1

RESULTADOS	PRODUCTOS
1: El marco político legal mejorado y en ejecución para atender la conflictividad y las violencias sociales para la consolidación de la paz.	Producto 1.1: Políticas, leyes, reglamentos y planes relacionados con la atención a la conflictividad y las violencias sociales reformadas y/o aplicadas.
	Producto 1.2: Las políticas públicas existentes sobre prevención de la violencia juvenil y contra la mujer aumentan su aplicación.
	Producto 1.3: Sistema de seguimiento y evaluación del impacto de las políticas en materia de conflictividad y violencia fortalecido y articulado.
2. Las capacidades nacionales y locales mejoradas para la prevención de la conflictividad y para la atención de las causas y manifestaciones de las violencias sociales.	Producto 2.1: Las capacidades técnicas de las instancias del Estado y la sociedad vinculadas a la atención de la conflictividad y las violencias sociales, fortalecidas.
	Producto 2.2: Programa piloto de comunidades y espacios seguros implementados en 3 municipios con enfoque etario, de género y con pertinencia cultural.
	Producto 2.3: Cultura de paz fortalecida mediante una estrategia de comunicación con enfoque de género y pertinencia cultural.
	Producto 2.4: Gestión, monitoreo, evaluación, sistematización y divulgación del programa conjunto. Con ello el programa conjunto busca un impacto directo en la agilización del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En particular en promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer ODM3), Reducción de las consecuencias que atentan contra la vida de las mujeres y la salud materna (ODM5), garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (ODM7), y fomentar una asociación mundial para el desarrollo (ODM8). Para su consecución el Programa Conjunto contó con una duración de tres años, nueve meses (septiembre 2009-junio 2013) luego de aprobar una ampliación, encontrándose actualmente en su fase final de ejecución y preparativa de cierre.

La inversión del Fondo para el logro de los Objetivos del Milenio dedicada a fortalecer la prevención de la violencia y la conflictividad social en Guatemala, a través del programa conjunto asciende a US $ 5.5 millones que se distribuyen tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

Grafico No. 1[8]



2.1.5 Factores políticos, socio-económicos, institucionales que afectan al programa conjunto.

En primer lugar se señala el cambio de funcionarios en las instituciones contrapartes del programa que no garantizan la continuidad de los procesos, especialmente en el MINGOB, institución líder del Programa. Entre 2009 y 2011 hubo cinco ministros.

En segundo lugar, el cambio de gobierno a nivel central y local en el 2012, afectó la implementación del Programa, dado que se produce un impase para armonizar la agenda del nuevo gobierno con los objetivos del PCVP. En el nivel nacional, el MINGOB delegó al Vice ministerio de Asuntos Comunitarios la responsabilidad del programa, sin embargo entre 2012 y 2013, también se produjo cambios de Viceministros/as, con lo cual, también se afecta la continuidad en los procesos iniciados, dado que cada funcionario trae su propia agenda y cada vez, se tiene que impulsar una armonización entre las nuevas agendas y el PCVP. Esto requiere tiempo y retrasa la programación establecida.

Por otro lado, con el cambio de gobierno en el 2012, el programa pierde vínculo con la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad (ST-CNS) que es el ente rector de la Política de Nacional de Seguridad, uno de los resultados prioritarios del programa.

La débil institucionalidad de Guatemala es un elemento que afecta de manera general la vida del país. Cada gobierno y cada funcionario tienen su propia agenda, produciéndose constantes cambios.

[8] Términos de Referencia para la Evaluación Final del Programa Conjunto "Consolidando la Paz en Guatemala Mediante la Prevención de la Violencia y la Gestión del Conflicto". Punto 1.3: Descripción del Programa Conjunto en Guatemala. Página 6.

Este es un factor que marcó la ruta general del Programa. Por ejemplo, con el cambio de gobierno en el 2012, dos de los municipios reemplazan alcalde, uno es reelecto. En el caso de Chiquimula el cambio favorece al programa, no así en Santa Lucía Cotzumalguapa.

Dado que la estrategia de intervención en el territorio se produce en el último año, se registran retrasos en la implementación de actividades. Igualmente se registran duplicidad de intervenciones que dificultan la coherencia de la intervención.

Por último se señalan aspectos burocráticos administrativos que influyeron en la implementación del Programa, produciéndose atrasos en desembolsos para actividades programadas que en algunas ocasiones no lograron concretarse.

En la implementación del PC, el equipo evaluador identificó cuatro momentos o etapas:

- ✓ La primera es la etapa de arranque (2009) que consistió en la preparación del PC, así como el reconocimiento e inserción en el terreno (nivel nacional);
- ✓ La segunda etapa (2010) es un período de poca implementación. Las acciones se centran en mayor proporción en el nivel nacional, siendo afectadas por el cambio de los ministros de Gobernación (dirección nacional del PC), mientras que en el nivel municipal se inicia el acercamiento y cabildeo con los gobiernos municipales y se crean condiciones para el pilotaje.
- ✓ La tercera etapa (finales del 2011 e inicios 2012) es un período de impase, por el cambio de gobierno tanto a nivel nacional como municipal. Igualmente en esta etapa se registra retrasos en el desembolso por parte del F-ODM.
- ✓ La cuarta etapa (2012-2013) se identifica como la plena implementación y cierre del PC.

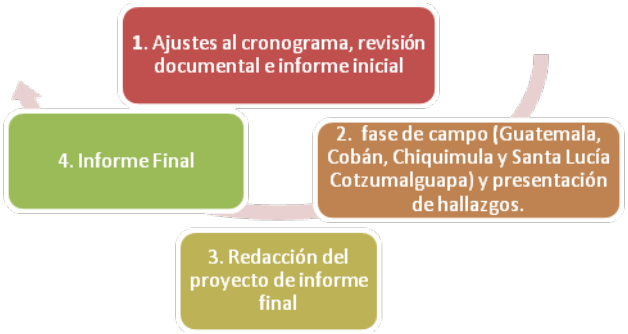
Gráfico No. 2

3. Propósitos, objetivos y metodología de la evaluación (criterio y alcance de la evaluación), obstáculos y limitaciones de la evaluación.

La evaluación final del Programa Conjunto Ventana de Paz (PCVP), está prevista en el documento de Programa (PRODOC), en el punto 7.2 Evaluación, cuadro 5. Actividades de monitoreo y evaluación. Originalmente la evaluación final estaba prevista para finales de 2011, sin embargo, debido a la extensión autorizada para el programa se trasladó al 2013. La Evaluación Final, se realizó entre el 11 de mayo y el 3 de julio de 2013 y estuvo a cargo de la firma consultora ARS Progetti SPA[9](Italia) con un equipo compuesto por tres consultores. La evaluación se llevó a cabo en cuatro fases principales:

[9] www.arsprogetti.com

Gráfico No. 3



En total se realizaron ochenta y dos entrevistas y ocho grupos focales en Cobán, Chiquimula, Ciudad Guatemala y Santa Lucía Cotzumalguapa. Las entrevistas fueron dirigidas a actores claves tanto de las agencias de la ONU como de las instituciones que participaron en el Programa, así como a expertos independientes sobre temáticas relacionadas al Programa. Los grupos focales se realizaron con jóvenes beneficiarios de los Centros de Desarrollo Humano Tecnológico, así como comunicadores y mesas multisectoriales de los municipios pilotos del programa[10].

3.1 Objetivos generales y específicos de la evaluación:

Tabla No. 2[11]

GENERALES	ESPECÍFICOS
Establecer en qué medida el programa conjunto ha ejecutado plenamente sus actividades, obtenido los resultados y entregado los productos, en particular midiendo los resultados para el desarrollo y los efectos potenciales generados. **Generar conocimientos empíricos sustantivos sobre la ventana temática Construcción de Paz del F-ODM, identificando las mejores prácticas y la experiencia adquirida que podría ser útiles para otras intervenciones de desarrollo a nivel nacional (aumento de escala) y a nivel internacional (duplicación).**	Medir el grado en que el programa conjunto ha contribuido a abordar las necesidades y los problemas determinados en el análisis inicial articulado en la fase de diseño de la propuesta presentada al Secretariado del F-ODM
	Medir el grado de ejecución, eficiencia y calidad de los resultados obtenidos y productos entregados del programa conjunto respecto de los planificados inicialmente o las revisiones oficiales posteriores.
	Medir el alcance de los efectos positivos del programa conjunto en las vidas de la población destinataria, los beneficiarios y los participantes previstos, ya sea particulares, comunidades o instituciones, según los propósitos del programa conjunto.
	Medir la contribución del programa conjunto a los objetivos establecidos para las ventanas temáticas correspondientes y los objetivos generales del F-ODM a nivel local y nacional (ODM y Declaración del Milenio, Declaración de París y principios de Accra, y la reforma de las Naciones Unidas.
	Detectar y documentar la experiencia sustantiva adquirida y las mejores prácticas en relación con los temas concretos de la ventana temática, de conformidad con lo expuesto en el mandato temático inicial, los ODM, la Declaración de París, los principios de Accra y la reforma de las 8 Naciones Unidas con el objeto de justificar la sostenibilidad del programa conjunto o de algunos de sus componentes.

[10] Cobán, Chiquimula y Santa Lucía Cotzumalguapa.
11 Elaboración propia en base a los TDR.

3.2 Metodología de la evaluación:

3.2.1. Principios metodológicos:

Tomó en consideración la dinámica, flexibilidad y simultaneidad de los procesos políticos, económicos, sociales y culturales. Se constituyó conocimiento en el desarrollo del proceso evaluativo junto con las personas, organizaciones e instituciones que se definen en los términos de referencia como actores claves en los diferentes niveles de intervención con una visión participativa e inclusiva. Combinó elementos de la investigación cuanti-cualitativa tradicional. No estableció el criterio económico, ni la eficiencia medible, como criterios absolutos para la evaluación del programa.

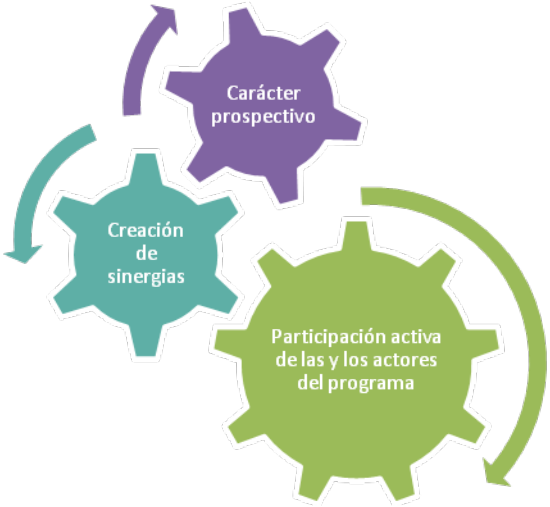
3.2.2 Enfoque:

Promovió la participación activa de los y las distintos actores del programa: Este enfoque se implementó a través del relacionamiento continuo del Equipo de Evaluación con las distintas Entidades de Referencia de la Evaluación, integrado por actores claves del Programa, que dieron seguimiento y orientación al proceso evaluativo. Complementariamente el proceso de evaluación participativa se desarrolló en el nivel nacional, departamental y local entre las personas que integraron el equipo evaluador y las y los representantes de las entidades involucradas en las actividades del Programa.

Carácter prospectivo: se orientó a analizar las contribuciones de distintos factores internos y externos a partir de los productos del Programa. Se consideraron también factores y procesos estratégicos que entes institucionales del Programa llevaron a cabo de manera paralela al Programa. (Redes y alianzas, asesoramiento, seguimiento técnico y formación, diálogo de políticas, buenos oficios y mediación, coordinación de esfuerzos y sinergias.

Creación de sinergias: Se evaluaron los propósitos del Programa, identificando las sinergias de sus fortalezas y objetivos estratégicos así como de logro de sus resultados, de las buenas prácticas y de las lecciones aprendidas en los distintos ámbitos de acción.

Gráfico No. 4



La evaluación final es de naturaleza recapitulativa, es decir presentar sumaria y ordenadamente lo que se ha manifestado con extensión durante la ejecución del Programa. El ámbito territorial se establece en 4 lugares: Ciudad de Guatemala, Cobán, Chiquimula, Santa Lucía Cotzumalguapa.

3.3. Las dimensiones y Resultados de la evaluación son:

Gráfico No. 5

EFICACIA

- Evaluar si el Programa alcanzó los resultados y metas planeadas, tomando como base la complementariedad de su intervención,. Estas valoraciones sobre la ejecución del Programa deberán analizarse desde la percepción de beneficiarios, donantes, funcionarios de organizaciones no gubernamentales, instituciones nacionales y gobiernos locales

EFICIENCIA

- Analizar la estrategia, enfoque, modalidad de intervención y recursos utilizados en la ejecución del Programa. El análisis determinará el uso racional de los recursos, costos de transacción, relación costos de funcionamiento/inversión, tiempos establecidos en el documento de proyecto y planes operativos. Determinar si los bienes y servicios brindados por el Programa, cumplen con los criterios de calidad establecidos y cómo las diferentes intervenciones implementadas, contribuyeron a los resultados

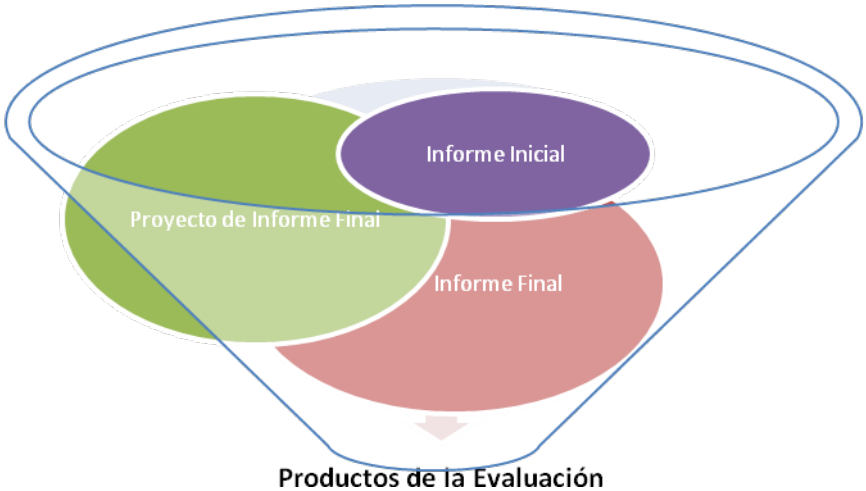
PERTINENCIA

- Valorar el contexto en el cual se ejecutó el Programa, a fin de determinar la pertinencia de las estrategias y enfoques del programa, su alineación con las políticas nacionales, los lineamientos de los donantes y las demandas de beneficiarios/as, considerando lenfonques transversales de género y multi etnicidad.

SOSTENIBILIDAD

- Analizar los efectos a largo plazo de los procesos apoyados por el Programa. Enfocar el análisis sobre el fomento de alianzas sostenibles y de confianza entre instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de contribuir en una forma constructiva y sostenible a fortalecer la prevención de la violencia y la gestión del conflicto. Establecer si el Estado dispone de instrumentos mecanismos institucionales y sociales para impulsar políticas públicas que permitan procesos sostenibles en los temas promovidos por el programa. Determinar la apropiación de estas temáticas en las organizaciones sociales e instituciones gubernamentales.

Gráfico No. 6



3.4 Obstáculos y limitaciones de la evaluación.

Se considera que el tiempo asignado para la evaluación final del programa es sumamente corto en relación a la amplitud de las temáticas, la cantidad de actores que participan en el programa a nivel nacional y local y el cúmulo de documentos y publicaciones producidos. El equipo evaluador hizo una selección de actores para las entrevistas, especialmente a nivel nacional, dada la cantidad de personas involucradas de una u otra forma con el programa.

Por otro lado, dado que el Programa se implementó durante dos períodos de gobierno, hecho por el cual hubo numerosos cambios de funcionarios, el equipo evaluador requirió entrevistar a varios funcionarios y ex funcionarios de una misma institución para tener una visión integral de la implementación del programa. Lo mismo ha pasado en el PCVP que ha tenido cambios de personal a nivel nacional y en los municipios. Esto significó un esfuerzo adicional para el equipo evaluador.

Igualmente existe una cantidad considerable de publicaciones y materiales impresos de todo tipo, relacionadas a campañas de sensibilización, que para el equipo evaluador fue imposible de revisar en su totalidad, por lo tanto es posible que la evaluación tenga algunos vacíos debido la cantidad de información.

Dado que la evaluación se realizó paralelamente al cierre del programa, todavía se estaban realizando actividades, como la de sistematización de experiencias y lecciones aprendidas. Muchos de los entrevistados argumentaban que ya la evaluación se había realizado y que otros consultores los habían entrevistado sobre lo mismo. Por la misma razón, la UCP solicitó al equipo evaluador ajustar los tiempos y trabajar incluyendo los fines de semana, lo que ha significado un esfuerzo adicional.

Varios productos están todavía en construcción, por lo que el equipo evaluador no puede evaluar su impacto y sostenibilidad.

4. NIVELES DE ANÁLISIS

4.1 DISEÑO/PERTINENCIA

La estrategia tuvo un enfoque multidimensional y se fundamentó en la experiencia adquirida por 6 agencias de Naciones Unidas y 13 instituciones de gobierno. El diseño del PC contempló la interacción de dos áreas temáticas: 1) prevención de la violencia y 2) gestión de la conflictividad; 4 enfoques transversales: i) género, ii) pertinencia étnica, iii) enfoque etario y iv) cultura de paz, este último con productos conjuntos y específicos de carácter programático. Todo esto articulado en un marco de fortalecimiento y creación de capacidades nacionales y locales.

Operativamente el diseño incluyó dos niveles de intervención geográfica: i) efectos y resultados de aplicación nacional a través del fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y ii) un programa piloto en tres municipios: Chiquimula, Cobán y Santa Lucia Cotzumalguapa, donde se buscó aplicar la metodología de “ciudades seguras”.

La evaluación permite constatar la pertinencia del programa con la problemática que enfrenta el país, pues si bien es cierto es un país post-conflicto (armado interno), la conflictividad social persiste por la falta de respuestas a los problemas estructurales como la tenencia de la tierra, el acceso a la salud, educación y empleo decente, falta de oportunidades para las juventudes y más recientemente conflictividad social por diferentes razones como por ejemplo la explotación minera. En cuanto a la

violencia, se señala un índice elevado de violencia contra las mujeres, aunado a una creciente intervención del crimen organizado, narcotráfico, trata de personas y extorsiones

Enfrentar la crisis de seguridad pública y desconfianza en las instituciones de seguridad, fue una de las prioridades en los Planes de gobierno de Álvaro Colóm (2008-2012) mediante el Acuerdo Nacional para la Seguridad y la Justicia y actualmente en el gobierno de Otto Pérez Molina (2012-2016) mediante el Pacto por la Seguridad, la justicia y la Paz. Por otra parte, existe un amplio marco legislativo sobre violencia que requiere una mayor implementación. En este sentido los dos resultados que se planteó el PC son sumamente pertinentes con esta problemática.

Tabla No. 3[12]

Ejes de trabajo o líneas principales de acción	
Acuerdo Nacional de Seguridad y Justicia (2009)	**Pacto por la Seguridad y la Justicia (2012)**
✓ Políticas e Institucionalidad para la Seguridad. ✓ Reforma Policial. ✓ Sistema Penitenciario. ✓ Políticas e Institucionalidad para la Investigación Criminal y Contra la Impunidad. ✓ Administración de Justicia. ✓ Control de Armas. ✓ Empresas y Servicios Suplementarios de Seguridad. ✓ Comunicación y Participación Social	**La seguridad** ✓ Formulación de la política nacional de seguridad y su plan de acción: ✓ Reformas institucionales y legales ✓ Definición del Sistema nacional de participación de la ciudadanía en la seguridad: ✓ Focalización de intervenciones (formulación y ejecución de programas) ✓ Desarrollo y aplicación de tecnología ✓ Plan nacional de desarme ✓ Prevención de la violencia (diseño de la política de prevención de la violencia) ✓ Estrategia de comunicación social para prevención y persecución del delito **La Justicia** ✓ Formulación de la política de fortalecimiento a la Justicia ✓ Plataforma única de información ✓ Fortalecimiento institucional ✓ Diseño de programas de reinserción social y atención a la víctima ✓ Fortalecimiento de la instancia coordinadora de la modernización del sector Justicia **La Paz** ✓ Fortalecimiento de la institucionalidad de los derechos humanos y la paz ✓ Fortalecimiento del Sistema Nacional de Diálogo Permanente. ✓ Diseño y ejecución de un Sistema Nacional Alerta Temprana de Conflictividad ✓ Fortalecimiento del Programa Nacional de Resarcimiento ✓ Fortalecimiento de la identidad nacional y construcción de cultura de paz

Analizando el grado de pertinencia con el MANUD se evidencia la contribución para el efecto 2, en tanto se procura la sensibilización e implementación de herramientas en materia de gestión de conflictos y atención de violencias sociales con enfoque de género y multiculturalidad e igualmente hacia el efecto 3, pues a nivel nacional se pusieron en marcha instituciones establecidas en la Ley Marco de Sistema Nacional de Seguridad, tales como la ST-CNS, el INEES y la formulación de la Política Nacional de Seguridad. Por otro lado se apoyó al SND y COPREDEH en aspectos relacionados con la gestión de la conflictividad social.

Enmarcar la contribución del programa hacia los ODM especialmente hacia el ODM 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer y ODM 5 Mejorar la Salud Materna; tiene pertinencia en tanto permitió no solo considerar y visibilizar la situación y condición de vulnerabilidad

[12] Elaboración propia basada en los dos documentos

progresiva que enfrentan las mujeres guatemaltecas frente a la violencia y conflictividad que afecta su integridad humana y limita el ejercicio de sus derechos como ciudadanas, sino también el PCVP contribuyó a la implementación de las leyes específicas en esa materia.

Para hacer operativo el abordaje de la problemática de violencia y conflictividad, el PC diseñó un marco de resultados de intervención que contaba con 2 resultados, 7 productos y 26 indicadores distribuidos de la siguiente manera: 3 productos y 9 indicadores correspondientes al primer resultado y 4 productos y 17 indicadores correspondientes al segundo resultado.

Para el alcance del primer resultado, la intervención se realizó a nivel nacional, pues se buscaba incidir en la mejora y ejecución del marco político legal para atender las violencias y conflictividad social; mientras que para el alcance del segundo resultado, que buscaba la mejora de las capacidades nacionales y locales para la prevención de la violencia y conflictividad, el nivel de intervención se efectuó en ambos niveles (nacional y municipal). En este último, a través de la implementación del Programa Piloto que consideró tres municipios de intervención, según criterios de selección establecidos en el PRODOC.

La debilidad del diseño del PC radica en un marco de resultados muy ambicioso, que fue establecido desde la visión de las agencias e instituciones; el establecimiento de un corto período de ejecución para incidir sobre una temática sumamente compleja en un país donde los procesos fluyen entre avances y retrocesos. Por otro lado, la consecución de algunos de los productos planteados en el marco de resultados, estuvieron más sujetos a voluntades políticas que a las actividades impulsadas a lo interno del PC, como por ejemplo la formulación e implementación de la PNS o en otros casos se establecieron resultados que no correspondían plenamente a la institución indicada. "*En el PRODOC hay resultados que están asignados a esta institución pero que no dependen de nosotros, sino de otras instituciones"*[13]

En ese sentido la evaluación Intermedia señaló en su oportunidad: "*Por otra parte, no hay información en el documento del PC para conocer de qué manera se eligieron, o priorizaron, los productos por resultado esperado y los productos específicos por cada producto. Podría decirse que las meras carencias mencionadas determinan una débil coherencia interna del PC*[14]*.*

En el proceso de construcción del diseño del PC participaron representantes de las seis agencias del SNU y por las instituciones de gobierno, MINGOB por ser el ente rector en materia de seguridad, SEGEPLAN como ente rector de planificación del Estado y la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República (SCSPR). En esta fase, mediante la aplicación de una estrategia de apropiación nacional impulsada por el PNUD, es que se define al MINGOB como la institución líder del PC; liderazgo que fue asumido progresivamente por el Tercer Vice ministerio[15].

Para el nivel municipal se definió a la UPCV como rectora en la elaboración de los diagnósticos situacionales, planes y políticas de prevención de la violencia y conflictividad en los tres municipios piloto, mediante la aplicación del Modelo de Abordaje Diferenciado.

Por la complejidad que asume el PC (enfoque multidimensional, experiencia acumulada y cantidad de agencias e instituciones involucradas), se definió como estrategia de intervención, la conformación de "Frentes de Trabajo", como un mecanismo para crear sinergias en temas comunes y logro de resultados. Así por ejemplo, OPS/OMS y MSPAS se articularon naturalmente a nivel nacional y en

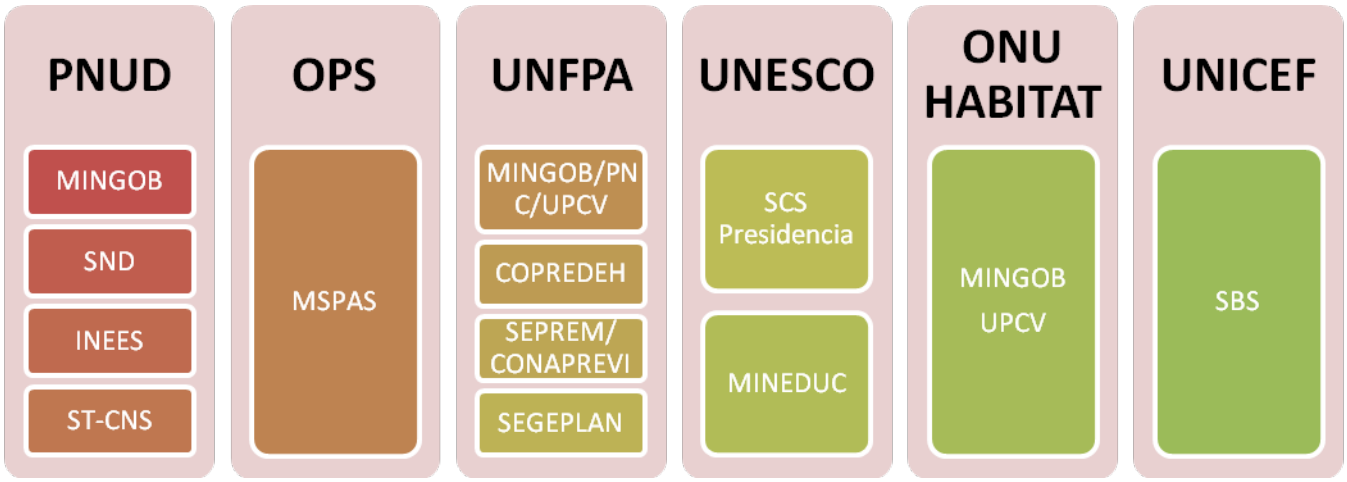
[13] Entrevista con SEGEPLAN. Junio 2013.

14 Evaluación Intermedia. Página 26. Párrafo 70.

[15] Viceministro de Apoyo Comunitario y en el 2012 Viceministro de Prevención.

los tres municipios para impulsar el programa de salud mental e implementación de protocolos en esa materia, UNICEF y SBS para trabajar en el tema de jóvenes; UNFPA, UNESCO y MINEDUC para impulsar las estrategias de: Educación Integral en Sexualidad y Prevención de la Violencia y Prevención de la Violencia y Construcción de Ciudadanía; UNESCO y SCSPR para impulsar la Estrategia de Comunicación para una Cultura de Paz

Gráfico No. 7[16]



Como ya se indicó, el Programa tuvo una estrategia de intervención territorial en tres municipios: Cobán, Chiquimula y Santa Lucía Cotzumalguapa, con la finalidad de implementar la metodología de Ciudades Seguras. Esta intervención territorial fue implementada principalmente, por cuatro de los seis frentes de trabajo: ONU-HABITAT/MINGOB/SEGEPLAN en seguridad ciudadana y espacios seguros; OPS/MSPAS en prevención social y gestión de la conflictividad; UNICEF/SBS trabajo con la juventud en riesgo y UNESCO/SCSPR en la estrategia de comunicación con enfoque de género y pertinencia cultural.

Gráfico No. 8
Frentes de Trabajo y Temáticas a abordar a nivel Territorial[17]

Incluir en el diseño, el abordaje integral de la problemática de la inseguridad desde una perspectiva inter-agencial y dando consideración a las necesidades diferenciadas de distintas poblaciones

16 Elaboración propia con información del PRODOC.
17 Construcción propia en base al PRODOC.

vulnerables (mujeres, niñez, adolescencia, población indígena) es uno de los aspectos más innovadores de la propuesta del Programa Conjunto.

El aspecto innovador se relaciona con los enfoques diferenciados que el programa propuso. Por ejemplo, la intervención en Educación y en Salud para promover la prevención de la violencia, desde un enfoque epidemiológico (salud) y de derechos (educación) es totalmente innovador y hace una contribución significativa, en tanto la educación y la salud son elementos claves del desarrollo humano sostenible.

Igualmente la inclusión del enfoque de cultura de paz, mediante varios aspectos tales como: Campañas de sensibilización, estrategias de educación integral en sexualidad y prevención de la violencia, prevención de la violencia y construcción de ciudadanía, así como el empoderamiento de TV Maya como parte del sistema de medios públicos y la inclusión de de la juventud en espacios de participación y prevención de la violencia, entre otros, son innovadores en tanto visibilizan la violencia como un elemento negativo de la convivencia humana.

Por otro lado, tanto educación como salud (MINEDUC y MSPAS), hicieron sinergias con sus delegaciones departamentales, que aunque no coincidieron plenamente con los municipios pilotos del programa, en dos de ellos por ser cabeceras departamentales, se estableció el proceso de implementación del PCVP (Chiquimula y Cobán).

La apropiación en el diseño se evidencia en mayor proporción de parte de los organismos socios en el nivel central y poco menos en el nivel territorial, en parte debido (como se señaló anteriormente) a la falta de participación o consulta de autoridades y actores locales en el proceso del diseño.

En cuanto a la estrategia de divulgación de los resultados del PC, se evidencia que ésta no fue considerada en la etapa de diseño del PC, sino más bien es producto del trabajo realizado por la coordinación de comunicación de la UCP, quien para efectos de operativizar eficientemente su trabajo, se dió a la tarea de agrupar todos los rubros considerados por las agencias del SNU en materia de comunicación.

Para garantizar mayor vinculación de la estrategia de comunicación y sensibilización con los procesos y productos del PC, se reorientaron las acciones y particularmente por recomendación del Secretariado del F-ODM, la estrategia se enfocó prioritariamente en los tres municipios piloto, aunque esto se realizó durante el último año del proyecto.

4.2 PROCESO EFICIENCIA/APROPIACIÓN

El modelo de gestión propuesto por el programa conjunto se implementó mediante el trabajo articulado de agencias del SNU e instituciones de gobierno afines a la temática de violencia y conflictividad; estableció que el MINGOB asumiera por parte de las contrapartes gubernamentales, el liderazgo en la conducción del programa por su carácter de rector en materia de seguridad y que, por parte de las agencias del SNU, hiciera lo mismo el PNUD.

El PRODOC estableció también que *"los arreglos de gestión se basan en los mecanismos definidos por el F-ODM de España que incluyen un Comité Directivo Nacional (CDN) y un Comité Gerencial del Programa (CGP), adicionalmente se cuenta con un Comité de Monitoreo y con una Unidad Ejecutora del Programa, quien contará con un Director/a Nacional, tres monitores/as y tres voluntarios/as de*

Naciones Unidas"[18]*.* No obstante, ante el tamaño que llegó a tener el CGP, la práctica demostró la necesidad de contar con una "instancia de seguimiento", que cumplió las funciones de un mecanismo de monitoreo y de coordinación, y que estuvo integrado por el tercer Viceministro o Viceministra de Gobernación (en su calidad de institución líder), el delegado de la agencia líder (PNUD), el Coordinador General del PCVP, y el delegado de la OCR-SNU.

La duración del proyecto fue de 3 años, con fechas previstas de inicio en Mayo 2009 y cierre en Abril 2012. Es importante señalar que el PC tuvo una extensión hasta junio 2013[19], en respuesta a recomendaciones de la evaluación intermedia y la autorización dada por el Secretariado del FODM.

Los fondos asignados para su implementación ascendieron a $5,500.000.00 provenientes del F-ODM España/PNUD. La estructura institucional operativa se organizó por frentes de trabajo, según la temática y experiencia. Si bien esta división en frentes de trabajo, operativizó y eficientó la implementación de las actividades, no estuvo en la línea de promover el trabajo conjunto, como se explica en la sección de eficacia.

A cada agencia se le asignó un monto del total de fondos, en correspondencia con lo establecido en el marco de resultados del programa. La inversión asignada fue la siguiente[20]: PNUD 2.2.; UNFPA 0.5; UNICEF 0.7; OPS/OMS 0.4; UNESCO 0.9; ONU-HABITAT 0.5 y como gastos indirectos 0.36.

Respecto a la gestión de fondos, el PRODOC[21] estableció que el agente administrativo (PNUD) desembolsaría según programación anual, a cada una de las Sedes de las agencias participantes ya mencionadas, para que ellos usaran el mecanismo interno para que cada Representación en Guatemala tuviera la disponibilidad de los fondos para el Programa Conjunto. Todas las decisiones de operación financiera serían conocidas en el Comité Gerencial del Programa y también por el Comité Directivo Nacional a través de los informes que se le presentaran.

Cada agencia de Naciones Unidas participante, al recibir los recursos del F-ODM tendría la obligación de entregar al agente administrativo lo siguiente:

- Informes financieros desde el 31 de diciembre del primer año de implementación en adelante, y posteriormente, cada año.
- Un informe explicativo final y un informe financiero después del término de todas las actividades del programa.
- Una declaración financiera certificada final

El PNUD fue responsable de consolidar los informes y de presentarlos, por intermedio de la OCR, a la Secretaría del F-ODM. Esta desarrollaría un sitio web especializado para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas adecuadas.

La mayor parte de agencias y actores claves entrevistados por el equipo evaluador coinciden en que este modelo de gestión no logró eficientar el trabajo, más bien burocratizó la toma de decisiones, la aprobación y desembolsos financieros. "*Pese a que los POA's anuales ya estaban aprobados, era necesario solicitar la aprobación de fondos al director nacional del Programa (MINGOB) y después*

[18] La conformación de la "Unidad Ejecutora", conocida en la práctica como "Unidad Coordinadora del Programa" (UCP) fue revisada muy al principio del programa, con el resultado de que se eliminaron los puestos de los voluntarios, a efectos de que las responsabilidades a nivel del territorio fueran asumidas directamente por los delegados de las instituciones estatales participantes, y se agregó un encargado de monitoreo y evaluación.

19Memo de Sophie de Caen, directora del F-ODM a René Mauricio Valdés, Coordinador Residente ONU Guatemala. 11 de julio de 2012.

[20] En millones de dólares.

[21] Documento PRODOC. Numeral 6. Arreglos de la gestión. Página 38-39.

cada agencia tenía su propio sistema administrativo".[22] Es claro, no obstante, que esta participación del director nacional del Programa en aprobar, con su firma, las diferentes acciones del mismo, fue a su vez evidencia de que el Ministerio de Gobernación hizo suyo el programa y fue confirmando, a lo largo de su implementación, la dirección que debía tomar el mismo.

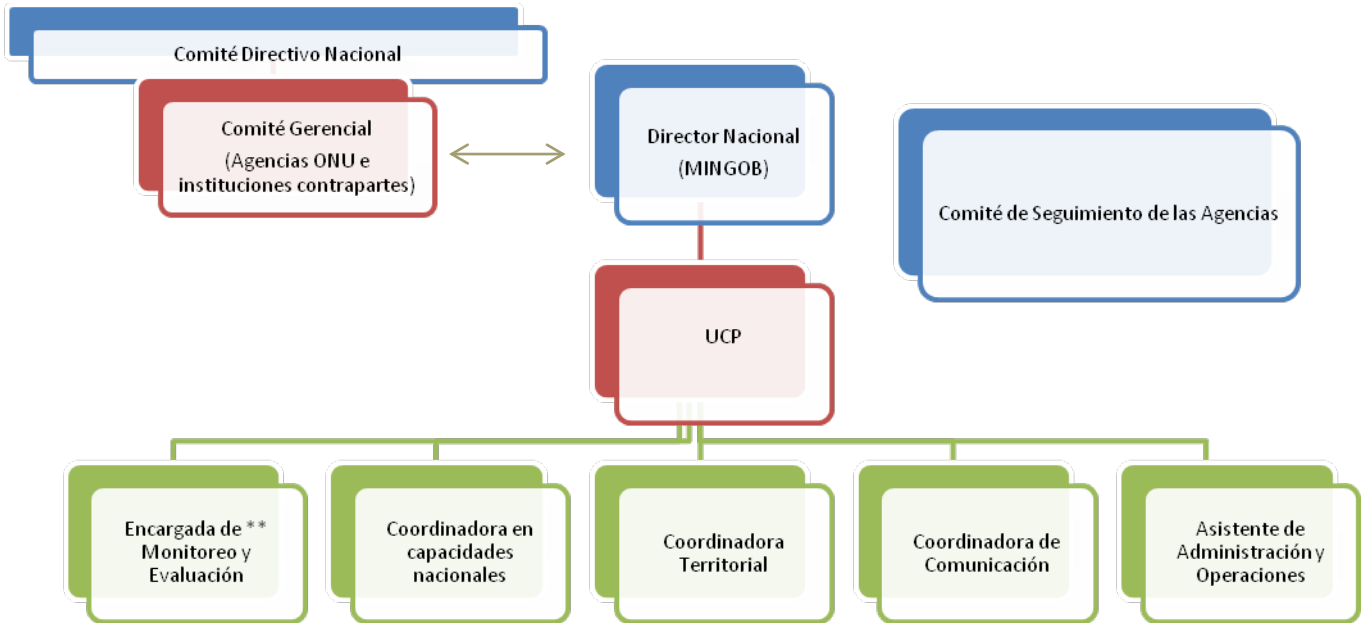
Con todo, esta situación tuvo algunas implicaciones en la intervención, especialmente en los municipios piloto. Un ejemplo concreto fueron los proyectos demostrativos (Iluminación pública en Cobán, Señalización Vial en Chiquimula y Santa Lucía), los cuales tuvieron un retraso considerable de por lo menos un año; (en Chiquimula hasta junio 2013 se entregó la señalización vertical estipulada en el proyecto). En Cobán el plan de comunicación, aunque se programó al final no se implemento, por dificultades relacionadas al vencimiento de los plazos para acceder a los recursos.

En este sentido, las agencias que trabajaron en los municipios, indican otros factores que afectaron la implementación de estos proyectos "*por un lado el retraso del tercer desembolso, pero por otra parte, debilidades institucionales, por ejemplo en Santa Lucía el protagonismo del Gerente Municipal, mientras que en Chiquimula poco involucramiento de la Dirección Municipal de Planificación".*

En esta misma lógica, el equipo evaluador recibió noticias de la poca inducción u orientación sobre los procedimientos administrativos y uso específico de instrumentos financieros para la solicitud y desembolso de recursos. Para organizaciones socias como el MINGOB resultó muy complicado realizar estos procedimientos con cinco agencias distintas de quien recibió apoyo.

Para lograr una coordinación corresponsable en la implementación y ejecución del programa, en concordancia con la Guía Operacional del Fondo ODM España, se definió una estructura organizativa, con funciones y atribuciones específicas de trabajo para cada órgano; la siguiente gráfica ilustra la misma:

Gráfico No. 9[23]



[22] Entrevista en Guatemala. Mayo 2013.
[23] Elaboración propia con información del PRODOC y entrevistas con la UCP, PNUD.

En resumen, el PRODOC[24] estableció que el Comité Directivo Nacional (CDN) tenía un papel orientador estratégico de aprobar y, dar seguimiento al plan global y a los POA's anuales; mientras que el Comité Gerencial del Programa (CGP) tenía un papel de coordinación operativa y, la Unidad de Coordinación del Programa (UCP) era responsable de la ejecución del PC de acuerdo a los lineamientos del CGP basado en el marco de resultados.

La funcionalidad de esta estructura fue compleja. Por ejemplo, el CGP, fue creado como el mecanismo para coordinar y decidir sobre los aspectos más importantes del programa; sin embargo la cantidad de representantes que participaban (hubo reuniones de más de 35 personas) era tal, que era muy difícil tomar decisiones apropiadas; no hubo periocidad en sus reuniones, en algunos momentos los largos debates y discusiones afectaron acuerdos y compromisos conjuntos para la intervención en el terreno.

Estas debilidades afectaron de alguna manera el trabajo en lo territorial, pues el equipo evaluador recogió opiniones de que la comunicación hacia el terreno no fue del todo fluida.

El funcionamiento de la Unidad de Coordinación del Programa, (UCP)[25] estuvo afectado en el inicio por la falta de claridad de sus funciones y en determinado momento por el protagonismo por parte de las organizaciones socias. Una de las recomendaciones hechas por el Secretariado del F-ODM en su tercera visita a Guatemala fue *"… la necesidad de revisar las funciones y composición de la Unidad de Coordinación del programa"*[26]*;* sin embargo y pese al cumplimiento de la misma, la evaluación permite constatar que la UCP fue sobrecargada en sus funciones y no desarrolló plenamente su labor de coordinación.

La UCP estuvo conformada por un coordinador general, tres coordinadores temáticos, dos administrativos y un responsable de monitoreo y evaluación.

Hay coincidencia entre las y los actores entrevistados al identificar dificultades de la gestión que incidieron en la eficiencia de la intervención:

- ✓ Estructura de gestión muy complicada que limitó/dificultó la toma de decisiones rápidas y eficiencia del PC,
- ✓ Gestión administrativa distinta en cada agencia que burocratizó y algunas veces obstaculizó el logro de resultados y productos
- ✓ Poca coordinación entre las agencias, esto con mayor evidencia en el trabajo territorial, pues la presencia fue limitada y se concretó a operativizar las acciones previstas en sus planes de trabajo.
- ✓ Personal cambiante en la UCP y sobrecargada en sus funciones.

Si bien esta estructura es la que se utiliza para todos los programas conjuntos del F-ODM, no fue del todo funcional para la implementación eficiente del programa conjunto en Guatemala. Las personas entrevistadas coinciden en que fue poco flexible y limitó en algunas ocasiones la toma de decisiones rápidas, de acuerdo a las dinámicas y coyunturas del contexto nacional y municipal; debido fundamentalmente a la cantidad de actores (agencias e instituciones) en órganos como el CDG, CGP, encargados de tomar las decisiones. Varias personas entrevistadas se refieren por ejemplo al Programa Conjunto de la Ventana de Género en Guatemala[27] que tuvo una estructura semejante,

[24] Numeral 5 del PRODOC, Arreglos de gestión y coordinación. Página 36-37
** Esta fue creada en el año 2012, por recomendación del Secretariado del F-ODM.
[25] El PRODOC la identifica como "unidad ejecutora para la implementación del PC": Documento PRODOC, pág. 6.
[26] Informe de la misión del Secretariado a Guatemala. Abril de 2012.
[27] Guatemala 2008-2011.

pero con menor número de participantes (por el Gobierno dos contrapartes–SEPREM y DEMI y cinco agencias del SNU), lo cual optimizo de mejor forma el trabajo.

El PC contó con varios instrumentos de gestión: el PRODOC como el marco general de acción, la Línea de Base para el monitoreo y seguimiento al logro de los resultados y productos; los POAs anuales que orientaron el trabajo sistemático de cada frente de trabajo, la UCP, la estrategia de intervención territorial y la estrategia de salida. Sin embargo, no hubo una completa utilización de estos instrumentos. Por ejemplo, la línea base no fue utilizada para el monitoreo y evaluación ya que se consideró que eran demasiados indicadores.

La línea base fue finalizada en Abril 2011, en el segundo año de implementación del programa y el sistema de indicadores fue ineficiente a la hora de realizar monitoreo por la misma complejidad de los resultados que tienen que ver con procesos de largo plazo y de impactos.

Por ejemplo, en el caso de la aplicación de la ley de femicidio, el indicador tiene poca utilidad para medir la contribución del PCVP para el avance de esta ley, que tendría que ver con otro tipo de indicadores, como por ejemplo el número de capacitaciones sobre la ley al personal de la PNC, MP y OJ; el número de denuncias atendidas por la PNC y remitidas al MP; o el número de casos judicializados, número de sentencias, etc.

Tabla No. 4[28]

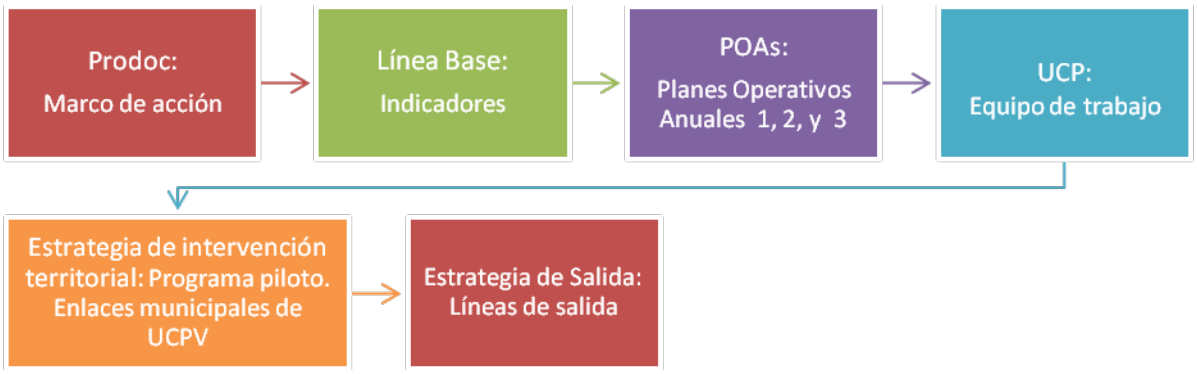
Resultado	Producto	Indicador	Ley	LB	Meta
1	1.1. Políticas, leyes, reglamentos y planes relacionados con la atención a la conflictividad y las violencias sociales reformadas y/o aplicadas	Porcentaje de avance del ciclo de la gestión de leyes relacionadas con la atención a la conflictividad y violencias sociales	Ley de Femicidio	40%	100%

Este asunto también fue identificado por el Secretariado del F-ODM, durante las visitas realizadas entre 2010 y 2012, que entre otros elementos estableció que "…*el marco de resultados integra un sistema de indicadores poco útiles para hacer monitoreo y seguimiento y baja coherencia interna*. Del mismo modo la evaluación intermedia, señala la "…*baja calidad del sistema de indicadores proporcionados como uno de los productos del estudio de línea de base, que, como se ha comentado, en general no son válidos para realizar un seguimiento adecuado de los avances de la Ventana*[29]"

Todas las personas entrevistadas coinciden que fue durante el último año de implementación, que el programa contó verdaderamente con un mecanismo más permanente de monitoreo y evaluación, mediante la contratación de una persona para tal efecto, integrada en la UCP, que dió seguimiento a las actividades y los informes de cumplimiento.

28 Ejemplo con elaboración propia, basada en la información de la Línea de Base del Programa Conjunto. Informe Final. Guatemala, Abril 2011. Página 51.
29 Evaluación intermedia, página 39, párrafo 125.

Gráfico No. 10



El equipo evaluador pudo constatar por ejemplo que en los municipios pilotos, se registraron algunas discrepancias y dificultades entre la UCP y las agencias del SNU, para la coordinación de trabajo. Los municipios tuvieron varios interlocutores del Programa, lo cual se considera inadecuado para lograr coherencia en los resultados. *"Venia una y otra, y cada una ofrecía cosas diferentes y a veces al final no se cumplía con nada de lo que ofrecían"*[30].

Por otra parte todas las instancias socias consideraron contratos específicos de personal y/o consultorías para la implementación del trabajo. A nivel territorial, se contrató el siguiente personal específico:

- ✓ Enlaces para la UPCV/MINGOB[31] (uno por municipio) como responsable de la implementación del Modelo de Abordaje Diferenciado;

- ✓ Psicólogas en Jefaturas de Área de Salud en los tres municipios pilotos (en Santa Lucia Cotzumalguapa es Centro de Salud) para atender el departamento de Salud Mental;

- ✓ Enlaces en oficinas departamentales de COPREDEH

En el caso del MINEDUC no se contrató personal específico, pero a nivel interno se designaron enlaces quienes bajo la dirección de la Unidad de Equidad de Género con pertinencia étnica (creada con el apoyo de la Ventana de Paz) fueron responsables de implementar los procesos de formación y capacitación a docentes, padres de familia y estudiantes para la atención y prevención de la violencia intrafamiliar.

No hay evidencias de la creación de sinergias y/o coordinación del PCVP con otras agencias de cooperación trabajando en el mismo territorio y en temas similares (UE, USAID, GIZ, Plan Internacional, Fundación Luterana, Mercy Corps, entre otras).

Por ejemplo en las visitas a los municipios pilotos se pudo constatar que USAID está apoyando la construcción de Políticas Municipales de Seguridad por las mujeres en apoyo a la implementación de

[30] Entrevista realizada en Cobán. 29 de mayo de 2013.
[31] Contratos pagados por OPS/OMS.

la Política de Desarrollo Integral de la SEPREM a nivel municipal, Plan Internacional trabaja apoyando los temas de violencia sexual, Fundación Luterana apoya los observatorios municipales, etc.

Sobre la apropiación del proceso, el trabajo de campo permite constatar que el MINGOB como instancia líder del PC, alcanzó un buen nivel de apropiación, particularmente adaptó a la estructura del Estado y a su marco legal, el Modelo de Abordaje Diferenciado, basado en el Modelo de Ciudades Seguras; mismo que progresivamente la UPCV implementó en los tres municipios piloto.

Así también el MINEDUC y MSPAS a nivel departamental se posicionaron en el abordaje de la atención y educación integral en sexualidad y prevención de la violencia. Los festivales por la vida y la paz, los Centros de Desarrollo Humano, han despertado en los jóvenes iniciativas de organización y participación para replicar estas acciones a nivel no solo de sus municipios sino de departamentos.

Las COMUPRE's de Santa Lucía Cotzumalguapa y Chiquimula están posicionadas con el trabajo a favor de la prevención de la *violencia "el trabajo generado con apoyo del PC lo estamos institucionalizando: observatorio, centro de desarrollo humano y tecnológico…. nos dejaron las bases, la semilla y tenemos que ver los frutos"*[32]

Por último el PC en su marco programático consideró una Evaluación de Medio Término, la cual se realizó entre agosto y septiembre del 2011, que dio como resultado la formulación del Plan de Mejoras a finales del mismo año, el cual consideró acciones estratégicas y operativas de carácter inmediato. La más importante fue seguramente la aprobación de la extensión del Programa, por el Comité Directivo Nacional, hasta febrero del 2013[33] considerando los desfases que existían en los tiempos de ejecución, el período de transición del nuevo gobierno que asumió en enero de 2012 y los procesos iniciados por el PC.

Tres visitas del Secretariado del F-OMD, se realizaron entre 2010 y 2012 que evidenciaron las fortalezas y debilidades de la estrategia de intervención conjunta. Las recomendaciones giraron en torno a buscar mayor sinergias entre las actividades, incrementar apoyo al trabajo territorial, reenfoque de frentes, concreción de productos y depuración de actividades.

Por otro lado, recomendaron hacer más vinculante los Centros de Desarrollo Humano con otras actividades del programa (de tal forma que estos centros agregaron a los cursos de computación, inglés, gestión de negocios y el curso de Desarrollo Humano); desarrollo de una estrategia de gestión del conocimiento (sistematización de experiencias y su replicabilidad, intercambio de experiencias, entre otras), mejora de la transversalización de género (por ejemplo en el MSPAS la implementación de la estrategia de equidad en salud en hombres y mujeres).

En cuanto al progreso financiero, y en correspondencia con los montos asignados a cada agencia del SNU, se puede establecer en el siguiente cuadro y gráficas el desarrollo de los gastos generados por año, según agencias, al 31 de marzo de 2113.

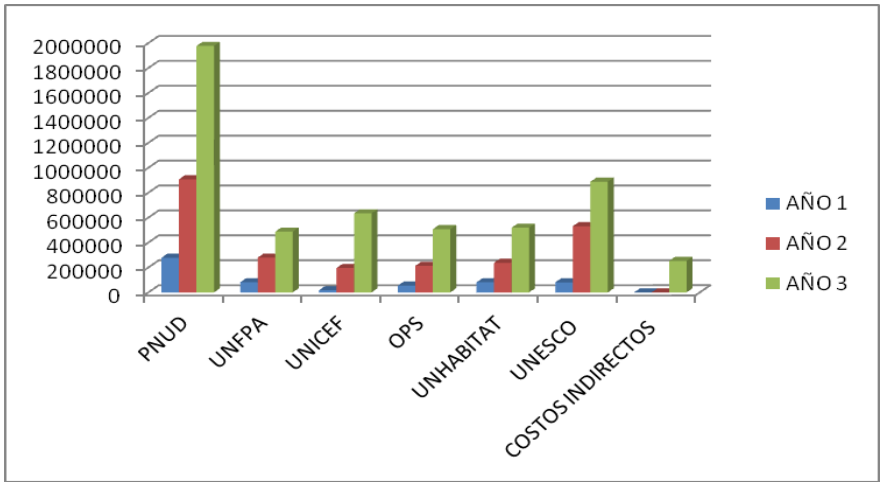
[32] Presidente de la COMUPRE. Chiquimula. Junio 2013.
[33] Plan de Mejoras, asociado a la Evaluación de Medio Término. Recomendación de la evaluación No. 2. Guatemala, 6 diciembre 2011.

Tabla No. 5[34]

MONTOS DESEMBOLSADOS PROGRAMA CONJUNTO VENTANA DE CONTRUCCIÓN DE PAZ GUATEMALA				
AGENCIA	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	TOTAL
ONUHABITAT	81,457	156.423	281,083	518,963
UNESCO	80,852	450.657	356,369	887,878
UNFPA	81,754	197,539	208,355	487,648
UNICEF	17,875	178,435	437,496	633,806
PNUD	278,044	629,322	1.089,815,4	1.997,181.42
OPS/OMS	54,628	158,394	294,341	507,363
COSTOS INDIRECTOS			252.904	252,904
TOTAL	**594,610**	**1.770,770**	**2.920.363.4**	**5.285.743.42**

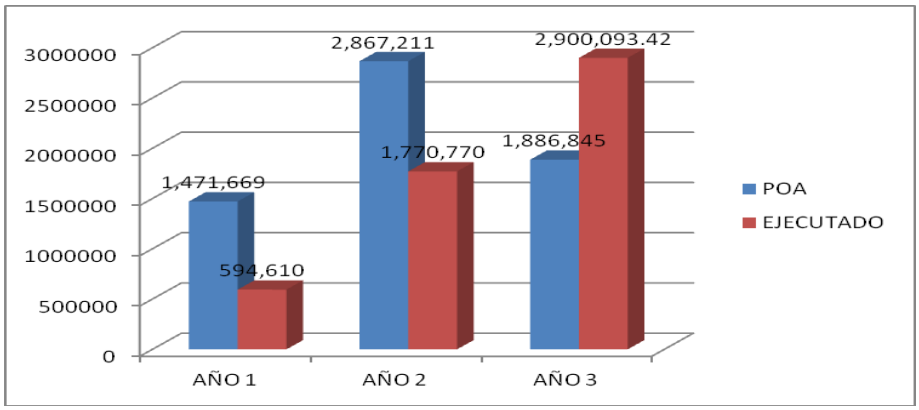
El comportamiento financiero creció según la ejecución anual de los frentes de trabajo del PCVP, que más adelante se detalla cada uno de los resultados en términos financieros gestionados por los frentes.

Desembolsos realizados por frente de trabajo y por años.
Gráfico No. 11[35]

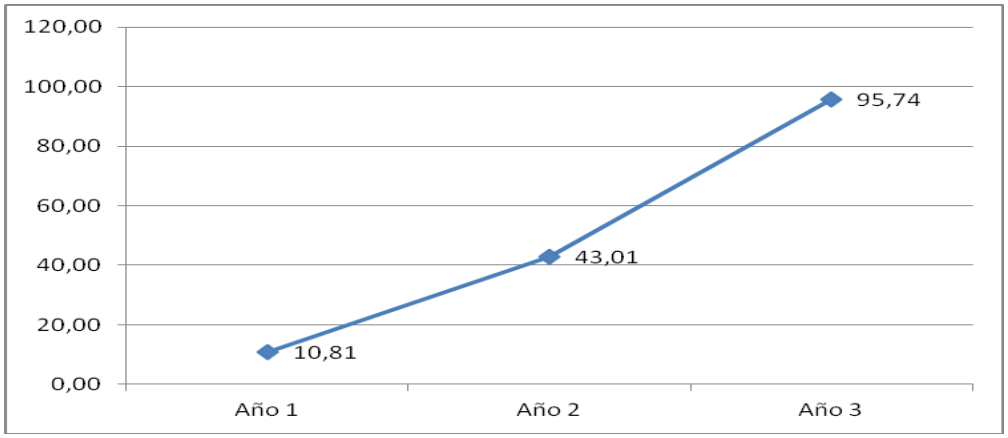


[34] Elaboración propia con la información de los POAs e informes financieros del PCVP a marzo 2013.
[35] Elaboración propia en base a los POAS e informes financieros del PCVP a marzo 2013.

Relación entre Planificación y ejecución real por año
Gráfico No. 12[36]



Ejecución financiera acumulativa por año y en porcentajes
Gráfico No. 13[37]



En el primer año, se ejecutó un 10.81% (USD $ 594,610.00), para el segundo año se acumuló una ejecución del 43.01% (USD$2.365,380.00) y en último año se acumuló hasta un 95.74% (USD$5.285,743.42) La gráficas muestran que en el último año se ejecutó un 52.73% del presupuesto total.

En términos generales se puede establecer que el progreso del Programa de cada uno de los frentes de trabajo, no se desarrolló según lo planificado en los POAs, por factores ya indicados. Durante el primer año, la ejecución alcanza aproximadamente 40% de lo planificado; el segundo acumula un 60%, mientras que en el tercer año rebasa el monto planificado; considerando el carácter acumulativo que tuvo. Esto se puede apreciar en el gráfico: "relación entre planificación y ejecución real por año".

Comportamiento financiero por productos[38]**:**

El resultado 1, tuvo una asignación de USD$1.688,996.18 más costos indirectos. El producto 1.1: "*Políticas, leyes, reglamentos y planes relacionados con la atención a la conflictividad y las violencias formales reformadas y/o aplicadas*", tuvo la mayor asignación presupuestaria sobre todos los

[36] Elaboración propia en base a los POAS e informes financieros del PCVP a marzo 2013.
[37] Elaboración propia en base a los POAS e informes financieros del PCVP a marzo 2013.
[38] Análisis basado en los informes financieros del PCVP.

productos: USD$1.209,729.18 equivalente al 72% del presupuesto asignado al resultado 1 y aproximadamente al 21% del presupuesto total del PCVP.

El PNUD, UNFPA y UNICEF tuvieron actuación directa sobre ello trabajando conjuntamente con el MINGOB. La inversión en la "*operación del Sistema Nacional de Diálogo Permanente (SNDP) entre el Estado y la sociedad*" tuvo una asignación de USD $546,249.56[39] y la "*formulación y operación del Consejo Nacional de Seguridad y la Política Nacional de Seguridad con perspectiva de género y pertinencia cultural*" con USD$241,131.62, monto desembolsado por el frente PNUD.

En la misma línea, el frente UNFPA trabajo con el MINGOB con el subproducto específico "*dos leyes en el ámbito de género implementadas y/o socializadas: contra el Femicidio (actualmente en vigor) y prevención de la violencia intrafamiliar y otras surgidas del contexto nacional"* con un total de USD$72,883.00; y el frente UNICEF con el MINGOB abordando la "*actualización y aplicación de prevención de la violencia juvenil*" con una cantidad total de USD$276,070.00.

Con ello, el producto 1.2 "las políticas públicas existentes sobre prevención de la violencia juvenil y contra la mujer aumentan su aplicación" ejecutado por OPS-OMS/MINGOB y UNFPA/MINGOB/CONAPREVI recibe un total de financiación de USD $ 209,905.00, alrededor del 12%; y el producto 1.3 "sistema de seguimiento y evaluación del impacto de las políticas en materia de conflictividad y violencia fortalecido y articulado" gestionado por UNFPA/MINGOB/SEGEPLAN recibe un total de financiación de USD $ 269,362.00, alrededor del 16% del total de presupuesto ejecutado para el resultado 1.

El segundo producto con mayor ejecución presupuestaria fue el 2.2: "Programa piloto de comunidades y espacios seguros implementados en 3 municipios con enfoque etario, de género y pertinencia cultural", con un total de USD $ 1,130,016.00, en donde actuaron los frentes UNHABITAT, OPS/OMS y UNICEF en conjunto con el MINGOB, MSPAS y SBS respectivamente.

Dentro de este marco, UNHABITAT/MINGOB/OPS-OMS abordaron el "fortalecimiento de capacidades en 3 municipios para formular, implementar y evaluar participativamente procesos locales de gestión de la seguridad ciudadana y entornos urbanos" con un total de USD $427,565.00 y la "estrategia nacional sobre la gestión de la conflictividad y violencias sociales enmarcadas en las políticas públicas nacionales" con un total de USD $91,398.00.

Igualmente, OPS-OMS/MSPAS abordaron la "implementación en 3 municipios de programas locales de prevención de la violencia y gestión de la conflictividad con la participación de las mujeres, juventud y niñez" con un total de USD$346,454.00; y UNICEF/SBS trabajando en el subproducto "adolescentes, jóvenes y mujeres cuentan con 3 centros de formación ocupacional y tecnológicas para aumentar sus oportunidades de empleabilidad" gestionó un total de USD $ 264,599.00.

El producto 2.2 con un total de USD $1.130,016.00 abarca alrededor del 34% del presupuesto total del resultado 2, con USD $3.323,843.42 más costos indirectos. Con ello, el producto 2.1 "fortalecidas las capacidades técnicas de las instancias del Estado y la sociedad vinculadas a la atención de la conflictividad y las violencias sociales" gestionado por UNFPA/MINGOB y PNUD/MINGOB, se ejecuta con un presupuesto total de USD $379,591.09, alrededor del 11% del presupuesto total del resultado 2.

El producto 2.3 "cultura de paz fortalecida mediante una estrategia de comunicación con enfoque de género y pertinencia cultural" fue gestionado por UNESCO/SCSPR y UNICEF/SBS con un total de

39 Este monto fue distribuido entre el SND, COPREDEH y UPCV para el SAT.

USD $933,465.00, alrededor del 28% del presupuesto total del resultado 2; y el producto 2.4 “gestión, monitoreo, evaluación, sistematización y divulgación del Programa Conjunto” gestionado por PNUD/MINGOB y UNESCO/SCSPR, ejecuta un presupuesto total de USD $880,771.15, representando alrededor del 26% del presupuesto total ejecutado en el resultado 2.

El resultado 1 representa alrededor del 33.7% más costos indirectos del presupuesto total ejecutado en el Programa Conjunto, proporción equivalente a USD$1.688,996.18; en comparación con el resultado 2 que representa alrededor del 66.3% más costos indirectos, proporción equivalente a 3.323,843.24.

De un total de 7 productos, que tienen un presupuesto total ejecutado de USD5.012,839.42 más costos indirectos, el producto 1.1 y 2.2 representan alrededor del 47% del presupuesto total ejecutado; siguiendo el producto 2.4 que representa alrededor del 18% más costos indirectos del presupuesto total ejecutado.

Los instrumentos financieros PCVP muestran que los costos indirectos del Programa Conjunto ascendieron a USD$252,904.00 hasta el mes de marzo de 2013, esto representa el 4.8% del presupuesto total ejecutado del Programa Conjunto.

A continuación se presentan tres tablas que resumen lo expuesto:

Tabla 6[40]
Resultado 1

No.	Resultado/Producto	Inversión en USD	%	%	Agencias e instituciones participantes
1		1.688,996.18	100		
1.1	Políticas, leyes, reglamentos y planes relacionados con la atención a la conflictividad y las violencias formales reformadas y/o aplicadas”	1,209,729.18	72		PNUD, UNFPA UNICEF
	Sistema Nacional de Dialogo (SND)	546,249.56		45	PNUD
	Consejo Nacional de Seguridad (CNS)	241,131.62		20	PNUD
	Dos leyes en el ámbito de género implementadas y/o socializadas: contra el Femicidio (actualmente en vigor) y prevención de la violencia intrafamiliar y otras surgidas del contexto nacional	72,883.00		6	UNFPA
	actualización y aplicación de prevención de la violencia juvenil	276,070.00		23	UNICEF
	Subtotal 1.1	1.1136,333.00		94	
1.2	Las políticas públicas existentes sobre prevención de la violencia juvenil y contra la mujer aumentan su aplicación”	209,905.00	12		OPS/OMS UNFPA MINGOB CONAPREVI
1.3	Sistema de seguimiento y evaluación del impacto de las políticas en materia de conflictividad y violencia fortalecido y articulado	269,363.00	16		UNFPA SEGEPLAN MINGOB
	TOTAL RESULTADO 1		**100**		

[40] Elaboración propia basada en los informes financieros del PCVP a marzo 2013.

Tabla 7[41]
Resultado 2

No	Resultado/producto	Inversión en USD	%	%	Agencias e Instituciones participantes
2		3.323,843.42	100		
2.1	fortalecidas las capacidades técnicas de las instancias del Estado y la sociedad vinculadas a la atención de la conflictividad y las violencias sociales	379,591.00	11		UNFPA PNUD MINGOB
2.2	Programa piloto de comunidades y espacios seguros implementados en 3 municipios implementados con enfoque etario de género y pertinencia cultural	1.130,016.00	34		ONU HABITAT, OPS/OMS, UNICEF MINGOB, MSPAS, SBS
	Fortalecimiento de capacidades en 3 municipios para formular, implementar y evaluar participativamente procesos locales de gestión de la seguridad ciudadana y entornos urbanos	427,565.00		38	ONU HABITAT MINGOB/OPS -OMS
	Estrategia nacional sobre la gestión de la conflictividad y violencias sociales enmarcadas en las políticas públicas nacionales	91,398.00		8	ONUHABITAT MINGOB
	Implementación en 3 municipios de programas locales de prevención de la violencia y gestión de la conflictividad con la participación de las mujeres, juventud y niñez	346,454.00		31	OPS/OMS MSPAS
	Adolescentes, jóvenes y mujeres cuentan con 3 centros de formación ocupacional y tecnológicas para aumentar sus oportunidades de empleabilidad	264,599		23	UNICEF SBS
	Subtotal 2.2.			100	
2.3	Cultura de Paz fortalecida mediante una estrategia de comunicación con enfoque de género y pertinencia cultural	933,465.00	28		UNESCO SCSPR UNICEF SBS
2.4	Gestión, monitoreo, evaluación, sistematización y divulgación del PC	880,771.15	26		PNUD MINGOB UNESCO SCSPR
TOTAL RESULTADO 2			**100**		

Tabla 8[42]. RESUMEN		
TOTAL PCVP	**5.500,000.00**	**100%**
Resultado1	1,688,996.18	33.7%
Resultado 2	3,323,843.24	66.3%
	5,012.839.42+ costos indirectos	100%

Se señala que para garantizar mayor eficiencia y cobertura, por recomendación del Secretariado del F-ODM, se hicieron algunos ajustes al presupuesto. Por ejemplo un 7% del presupuesto del resultado 1 (enfocado a lo nacional) se reorientó al resultado 2 (enfocado en lo territorial), esto para el POA 3. Así también la realización de préstamos puente entre agencias para cubrir necesidades inmediatas

[41] Elaboración propia basada en los informes financieros del PCVP a marzo 2013.

42 Elaboración propia en base a las tablas 6 y 7, basadas en los informes financieros del PCVP a marzo 2013.

en tanto se hacía efectivo el tercer desembolso, pero solo ONU-HABITAT solicito recursos ($10,584.09) que fue atendida por PNUD[43].

A estos efectos, tanto en el primer año como en el segundo, la cantidad de lo desembolsado con relación a lo ejecutado pudo tener consecuencias en el desenvolvimiento de las herramientas, como por ejemplo los POAs y cronogramas de actividades para el alcance de los objetivos e indicadores planteados para los productos por año.

Asimismo, el aumento en la ejecución de los fondos en el tercer y último año (de forma considerable) podría repercutir en la calidad del impacto de los procesos, debido a la importancia del factor tiempo y de adopción de procesos que los beneficiarios directos requieren para efectos de replicabilidad y sostenibilidad.

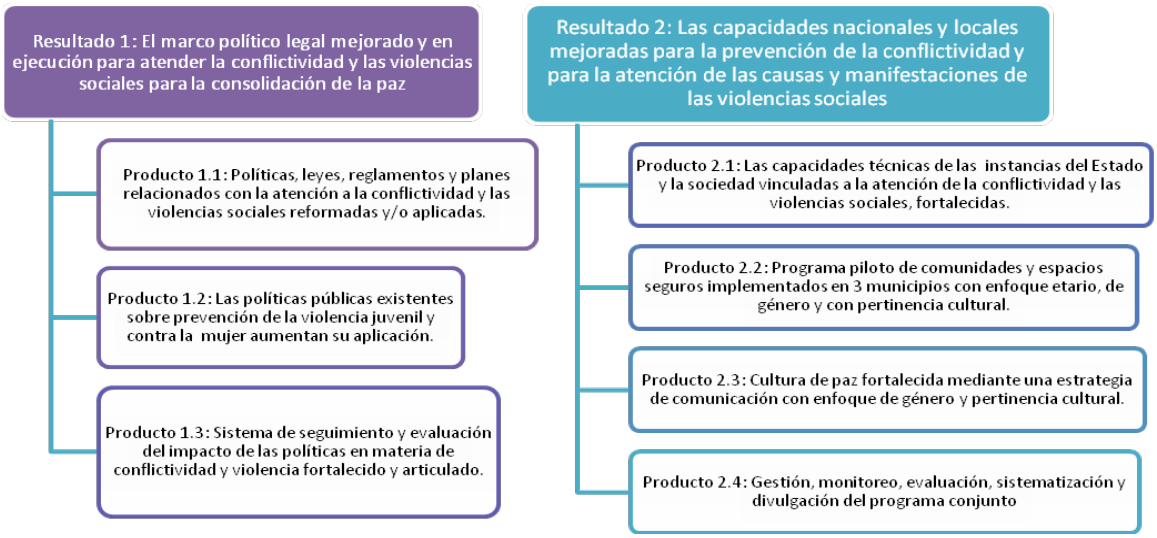
4.3 RESULTADOS EFICACIA/SOSTENIBILIDAD

En primer lugar es conveniente señalar que el marco de resultados que el Programa se planteó es sumamente ambicioso en un país como Guatemala caracterizado por una débil cultura institucional y donde la violencia y la conflictividad social permean todos los ámbitos del país.

Por otro lado, este tipo de resultados requieren de procesos de mediano y largo plazo y el programa tuvo muy poco tiempo (3 años) de implementación, sumado a una serie de dificultades de tipo interno y externo que limitaron que los resultados tuvieran un mejor desempeño. Sin embargo, muchos productos fueron alcanzados y constituyen una base importante para seguir impulsando estos procesos de fortalecimiento institucional en el tema de la conflictividad social, violencia y la prevención de la misma.

El PCVP, se planteó los siguientes resultados y productos:

Gráfico No. 14[44]



[43] Documento electrónico: Tabla comparativa recomendaciones y acciones tomadas de la misión del de Abril 2012 del Secretariado del F-ODM.
44 Elaboración propia basada en el PRODOC.

Se pueden analizar dos niveles de resultados: el nivel central y el nivel local. En este capítulo se intenta describir de manera cualitativa, no cuantitativa y de manera recapitulativa los aportes más significativos en ambos niveles en relación a la temática.

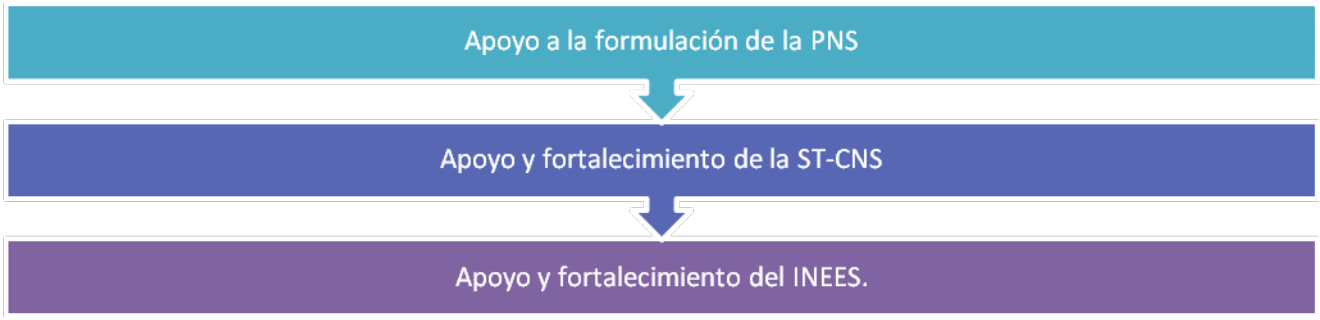
El equipo evaluador menciona explícitamente que para este capítulo de eficacia y sostenibilidad no se tomaron en cuenta indicadores ni desembolsos atribuibles a productos específicos. El equipo evaluador considera que los resultados planteados por el PCVP responden a procesos de largo plazo y que dado el corto tiempo del programa los resultados se consideran como contribuciones a procesos.

Nivel Central

En el frente **PNUD**, se tuvieron logros importantes. La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (LMSNS) fue aprobada en el 2008[45](un año antes de que iniciara el PCVP) y para su implementación establece una serie de acciones tales como el diseño y aprobación de la Política Nacional de Seguridad, la creación del Consejo Nacional de Seguridad (CNS), la Secretaría Técnica del CNS (ST-CNS), el Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad (INEES) y la Insectoría General del Sistema Nacional de Seguridad, entre otros aspectos de su institucionalización.

El PCVP, contribuyó a la implementación de esta ley, mediante tres aspectos de suma importancia:

Gráfico No. 15



En el 2010, la Política Nacional de Seguridad fue formulada con el apoyo del PNUD, en coordinación con SEGEPLAN, la ST-CNS y el MINGOB. Este aspecto constituye un hito importante en la implementación de la LMSNS[46]. Igualmente la ST-CNS y el INEES iniciaron su funcionamiento con el apoyo económico (equipamiento) y técnico del frente PNUD y actualmente ambas instituciones funcionan con presupuesto del Estado lo cual constituye un avance importante.

En el caso de la ST-CNS, el programa perdió vínculo en el 2012. En relación al INEES, en asociación con entidades académicas guatemaltecas y con apoyo del programa, llevó a cabo varios diplomados de formación y especialización en seguridad con el objetivo de desarrollar competencias en los funcionarios del ramo.

Igualmente ha desarrollado una agenda académica 2012-2015 y diseñado el programa "Hacia la construcción de una cultura de las relaciones Estado-Ciudadanía, en el ámbito de la LMSNS y la Política Nacional de Seguridad (PNS)". "*Los diplomados incluyen a un 40% de mandos medios de la*

[45]Decreto 18-2008. 8 de abril de 2008.
[46]La entrevista con el ST-CNS no pudo realizarse, por lo que el equipo evaluador no tuvo acceso a información directa.

PNC, con el objetivo de apoyar la capacitación y profesionalización de esta institución, como parte del sistema nacional de seguridad."[47]

El Sistema Nacional de Diálogo Permanente[48], persigue "*profundizar en la institucionalización del diálogo a través de un **sistema permanente** que llega a todos los departamentos y municipios del país para que sea realmente **nacional**. Tiene como ejes fundamentales la promoción del desarrollo territorial y la construcción de gobernabilidad democrática, con base en la co-responsabilidad entre Estado y sociedad"*[49]. Tiene como asidero legal la creación de la Comisión Presidencial del Sistema Nacional del Diálogo, mediante Acuerdo Gubernativo y fundamentalmente debe funcionar a través del engranaje institucional del Sistema de Consejos de Desarrollo[50].

Dado que en el Acuerdo que dió vida al SND establecía una duración de cuatro años, fue reformado para extender la duración por un año más.[51]"*Le quitamos el permanente porque la gente tuvo la percepción de que íbamos a estar dialogando permanentemente sin solucionar los problemas*"[52]. El frente PNUD, apoyó al SND, especialmente en la gestión de 45 casos de conflictividad que desarrollaron principalmente a nivel territorial y la construcción de su plataforma organizacional.
Con el apoyo del **frente UNFPA**, COPREDEH desarrolló dos instrumentos importantes: una sistematización de experiencias en casos de conflictividad social atendidos por COPREDEH y una guía de coordinación interinstitucional para el monitoreo y alerta temprana de la conflictividad social. Estos instrumentos podrían servir como base en la gestión de la conflictividad. *En Santa Lucia Cotzumalguapa están conformadas dos mesas de diálogo en torno a conflictos fuertes con vendedores ambulantes y abastecimiento de agua desde donde se están definiendo propuestas conjuntas"*[53]

En el marco del PCVP, COPREDEH abrió una nueva oficina en la cabecera departamental de Escuintla (área sur de Guatemala, donde se ubica el municipio de Santa Lucía Cotzumalguapa), para la atención y seguimiento de la conflictividad social con enfoque de derechos humanos. La oficina fue equipada en su totalidad por el PCVP y también apoyó el salario del personal. Al cierre del programa, esta oficina departamental había sido incluida en el presupuesto ordinario de COPREDEH.

Durante la visita a los tres municipios pilotos del PCVP, el equipo evaluador pudo constatar la conflictividad latente en una variedad de problemáticas, así como la poca coordinación de las instituciones que tienen que lidiar con la conflictividad que a diario se manifiesta de diferentes formas. "*Hablamos con el gobernador y el alcalde, les comentamos que si no arreglan el camino a la comunidad, íbamos a bloquear la entrada que conecta varios municipios del departamento, solo así nos escuchan. Que les cuesta cumplir?*"[54]

Varias instituciones estatales, que tienen presencia en los departamentos poseen diversos inventarios de conflictividad, como por ejemplo la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), la Comisión Presidencial de los Derechos Humanos (COPREDEH) o la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA). Por otro lado, a nivel local, se observan iniciativas ciudadanas interesantes como por ejemplo la Red de Observatorios Ciudadanos que se ha conformado en varios municipios con la función de realizar "*una*

[47] Entrevista con el director del INEES. 7 de junio de 2013.
[48] Acuerdo gubernativo 84-2009 y 166-2013.
[49] Sistema Nacional de Dialogo Permanente. Gobierno de Guatemala. 2008
[50] Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural de Guatemala. Decreto 11-2002. Congreso de la República de Guatemala.
[51] Acuerdo Gubernativo 166-2013.
[52] Entrevista con el Asesor Presidencial responsable del SDN. 23 de mayo de 2013.
[53] Entrevista con COPREDEH, Escuintla 24 de mayo 2013
[54] Conversación con un presidente de COCODE en el municipio de Cobán. 28 de Mayo de 2013.

vigilancia del funcionamiento de las instituciones públicas y elaboran propuestas para orientar la gestión y evitar la conflictividad"[55].

Son las instituciones que trabajan en el nivel local las que acuden de inmediato cuando un conflicto se desata, muchas veces por incumplimientos como el arreglo de un camino, la construcción de un centro de salud o de una escuela en las comunidades. En Alta Verapaz, "*la conflictividad agraria es la más fuerte, aunque también hay de todo tipo, por ejemplo ahorita hemos contabilizado 25 conflictos por falta de mantenimiento de caminos. Estamos elaborando un plan de prevención y atención a crisis de la conflictividad social en Alta Verapaz, con el eje de generar una alerta temprana por medio de los alcaldes y COCODES"[56].*

La trilogía de leyes: Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar[57],Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer[58], Ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas (LVET)[59], aprobadas en 1996, 2008 y 2009 respectivamente, así como la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres Guatemaltecas (PNPDIM), constituyen un avance importante en el marco legal guatemalteco que intenta proteger a las mujeres de la violencia.

Desde el **frente UNFPA**, el programa apoyó la implementación de estas leyes y política, mediante varias acciones tales como:

- ✓ La elaboración del Protocolo de Actuación para la PNC en el abordaje de la violencia contra la mujer "enfrentando desafíos, generando cambios", con una publicación de cinco mil ejemplares, así como capacitación a 30 instructores de la PNC.
- ✓ Reproducción de las tres leyes en una cantidad de veinte mil ejemplares.
- ✓ Elaboración de tres planes operativos en tres instituciones: PNC, Sistema Penitenciario y la UPCV del MINGOB, con el objetivo de transversalizar el enfoque de género.
- ✓ Creación y equipamiento de la Unidad de género del MINGOB.

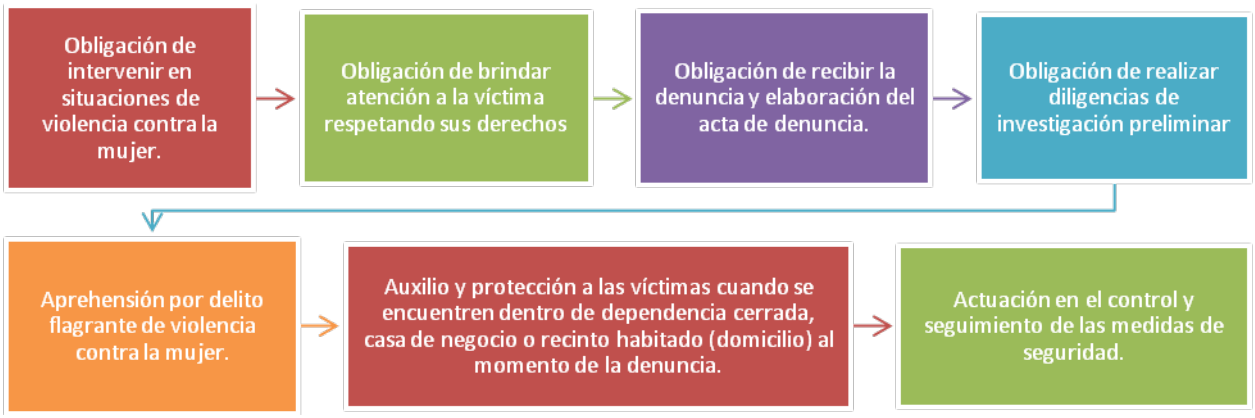
Es importante señalar el apoyo que los frentes **UNFPA y UNICEF** dieron al programa social "Escuelas Abiertas", en el periodo del gobierno 2008-2011, mediante la publicación de los folletos "Historias de Vida"; el apoyo a la creación y capacitación de los consejos juveniles, elaboración del manual de Consejos Juveniles y la sistematización de la experiencia del Programa Escuelas Abiertas de la Secretaría de Bienestar Social, con 220 escuelas funcionando dentro del PC y repartidas por la mayoría de los departamentos de Guatemala.

Por su importancia, merece especial mención el Protocolo de Actuación para la PNC para atención de las víctimas de la violencia sexual, que se constituye en un valioso instrumento de trabajo y que actualmente se utiliza por la PNC cotidianamente.

Su importancia radica no solo porque orienta la actuación de la PNC en los casos de violencia sexual, sino porque "*rompe un tabú entre lo privado y lo público para enfrentar la violencia contra las mujeres, dado que existe la creencia que por ejemplo en el caso de violencia intrafamiliar, como sucede generalmente en la casa y entre familiares (pareja, padres, etc), nadie se puede meter*"[60]. El Protocolo establece siete medidas básicas:

[55] Entrevista con la coordinadora y el promotor de la Red de Observatorios Ciudadanos. Cobán, 31 de mayo de 2013.
[56] Entrevista con COPREDEH. Cobán 29 de mayo de 2013.
[57] Decreto 97-1996. Guatemala.
[58] Decreto 22-2008. Guatemala.
59 Decreto 9-2009. Guatemala.
[60] Entrevista con el UNFPA. 5 de junio de 2013.

Gráfico No. 16[61]



Desde el frente UNFPA se trabajó con el PLANOVI como referencia para elaborar los planes operativos en la PNC, Sistema Penitenciario, UPCV y Dirección General de Migración. Igualmente se apoyó la creación de unidades de género en varias dependencias del MINGOB, lo cual constituye un avance importante.

La unidad de género en la Unidad de Prevención contra la Violencia (UPCV) del MINGOB realiza esfuerzos importantes en capacitación y sensibilización hacia otras dependencias del MINGOB en todos los niveles. Esta unidad ha elaborado una guía de género que está en fase de aprobación y que esperan publicar este año. También en conjunto con la coordinadora de género de la PNC han trabajado ocho módulos de capacitación para instructores de la PNC.[62].

Recientemente, se ha conformado la Subdirección de Formación Académica de la PNC y la Academia de la PNC cuenta con una imprenta que fue donada por el PCVP, con lo cual se espera que el personal de la PNC que trabaja en los diferentes departamentos y municipios del país, puedan acceder a las capacitaciones y los materiales publicados.

En el caso de SEPREM aunque en la primera etapa se coordina bastante bien, en el 2012 se pierde vínculo y ese mismo año CONAPREVI fue adscrita a la SEPREM. "*la Ventana fue importante pero se perdió una oportunidad para el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género*". Según la SEPREM, desde esta Secretaría Presidencial se han "*capacitado a 1,500 agentes de la PNC y a nivel municipal se trabaja con los Pactos de Seguridad para las Mujeres y tienen un plan de prevención que han articulado con once instituciones, especialmente a través del gabinete de mujeres, recientemente conformado, que preside la Vice Presidenta de la República y cuya secretaría técnica la tiene la SEPREM*"[63].

61 Gráfico con base a la versión electrónica del Protocolo de Actuación para la PNC en el abordaje de la violencia contra la mujer "enfrentando desafíos, generando cambios" Ministerio de Gobernación. Ventana Construcción de Paz..
[62] Entrevista con coordinadora de unidad de género de la UPCV del MINGOB. 5 de junio de 2013.
[63]Entrevista con la Secretaria Presidencial de la Mujer. Guatemala 6 de junio de 2013.

La Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades (PEO) 2008-2023, fue actualizada en el 2009 y es una de las políticas públicas, que ha tenido un amplio proceso de consultas y de apropiación, especialmente por las organizaciones de mujeres en todo el país. La institución encargada de implementar la política es la Secretaria Presidencial de la Mujer (SEPREM). Uno de los ejes principales de la política es erradicar la violencia contra las mujeres, donde el ente asesor y coordinador es la Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia (CONAPREVI). El otro instrumento importante es el PLANOVI.

Por su parte desde el **Frente OPS/OMS**, se apoyó mediante acciones como las siguientes:

- ✓ Diagnóstico sobre violencia
- ✓ Formación de capacidades
- ✓ Creación de observatorios municipales sobre violencia sexual a menores de edad.
- ✓ Elaboración del Protocolo sobre maltrato infantil
- ✓ Contratación de digitadores para la recolección de datos sobre la violencia.
- ✓ Campaña nacional contra la violencia sexual de mujeres, niñas y niños (CONAPREVI)

De especial importancia, se resalta como un logro sustantivo en este resultado, la creación en noviembre de 2012, de la **Sección de Violencia y Salud Mental, en la Unidad de Gestión de Riesgos del Vice ministerio de Atención Primaria del MSPAS,** que ha sido institucionalizada, cuenta con presupuesto y personal permanente. "*Esta sección ha sido creada con el apoyo de la Ventana y es una contribución importante a la construcción del enfoque epidemiológico de la violencia"*[64]

En los tres municipios piloto, a través de OPS, se contrató Psicólogas para atender esta unidad, con el compromiso de que el MSPAS al finalizar el contrato con PC las integrara a su presupuesto, sin embargo esto solo sucedió en Cobán, en los otros dos municipios no se renovaron los contratos.
La creación de los observatorios del MSPAS en las áreas de salud (ámbito municipal) también se repunta como un producto importante para este resultado, en tanto, genera información cuantitativa y cualitativa para enfrentar el flagelo de la violencia, especialmente en víctimas menores de edad. Según el Observatorio de Salud Sexual y Reproductiva (OSAR), "*el 25% de los partos en Guatemala, son adolescentes; entre 10 y 19 años 16,339; entre 10 y 14 años 1,101*[65]"

En el **frente OPS/OMS** hubo avances sustantivos en el ámbito de transversalización de género y salud. En alianza entre el MSPAS y SEPREM, se impulsaron dos procesos articulados entre sí:

- ✓ La elaboración de la "Estrategia y Plan Operativo para la Equidad en Salud de Mujeres y Hombres de los cuatro Pueblos, 2010-2015" (Noviembre 2012). Esta estrategia adoptada por las autoridades del MSPAS viabiliza el cumplimiento del eje de equidad en salud contenido en la política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres y su plan de equidad de oportunidades 2009-2023;

- ✓ La conformación de la "Red nacional de puntos focales de género y salud" integrada por profesionales de salud de las 29 Direcciones de Área de salud del país. Las competencias técnicas de la red fueron fortalecidas por medio de procesos sistemáticos de formación en género y temáticas conexas como interculturalidad y derechos humanos. La red ha sido dotada de herramientas técnicas para promover en los territorios la transversalización de género y

64Entrevista con Asistente Técnico de la Unidad de Gestión de Riesgo. Vice Ministerio de Atención Primaria de Salud. MSPAS. Guatemala, 5 de junio de 2013.
[65] Boletín Marco Legal en violencia sexual. OSAR.

reforzar la prevención y atención a víctimas y sobrevivientes de violencia y la atención en salud a las mujeres, según sus necesidades particulares.

La campaña nacional contra la violencia sexual de mujeres, niñas y niños, que se realizó en conjunto con CONAPREVI, tuvo mensajes en español y cuatro idiomas mayas: mam, cakchiquel, quiché y kekchi y se contó con el apoyo y producción radial de la Federación Guatemalteca de Escuelas Radiofónicas FGER. La campaña fue trasmitida en televisión por cable, se colocó publicidad móvil en buses de circulación urbana y otras actividades promocionales.

Al momento de la evaluación final, con apoyo del PCVP, estaba en fase de aprobación el Manual para la prevención de la violencia, dirigido a trabajadores del primer y segundo nivel de atención del Sistema de Salud, Comités de Atención a la violencia (CAV), autoridades locales y miembros de organizaciones sociales y comunitarias de Guatemala[66] "*Costó que los médicos aceptaran utilizar el protocolo que establece que si una niña menor de 14 años llega embarazada tenían que reportarlo a las autoridades competentes. Ahora lo reportan pero muchas veces se traban los casos en el MP y el OJ"*[67]

Desde el **frente UNESCO**[68], se contribuyó a la implementación de estas leyes fundamentalmente mediante el eje de educación integral en sexualidad y prevención de la violencia. La unidad para la Equidad de género con pertinencia Étnica del MINEDUC fue la encargada de operativizar este componente, mediante el Plan de Institucionalización de la PNPDIM desde un enfoque de gestión (educación sexual y prevención de la violencia).

En este ámbito, se diseñó en el 2011 el Protocolo para la identificación, atención y referencia de casos de violencia en el ámbito escolar y la Guía para la identificación y prevención del acoso escolar.

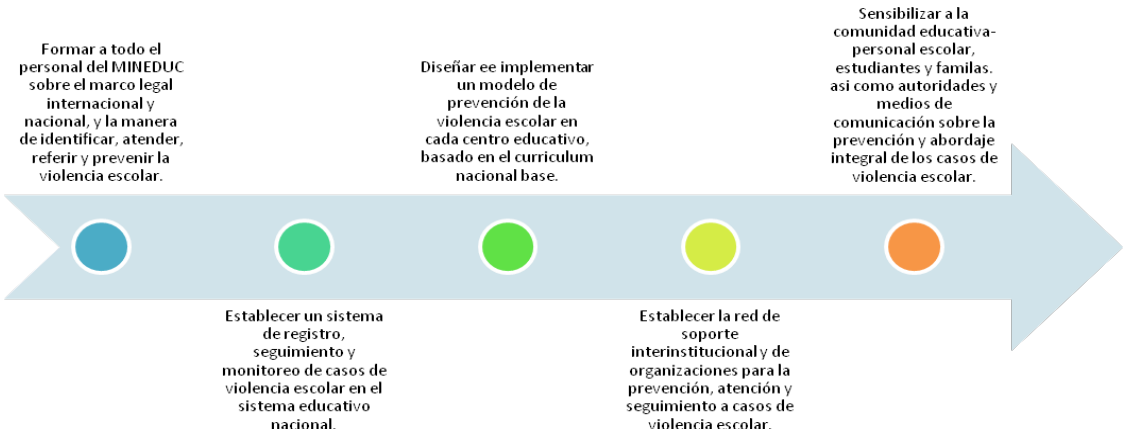
La estrategia a seguir tiene como objetivo promover un clima escolar basado en la convivencia pacífica y el ejercicio de los valores ciudadanos en el marco de los derechos humanos y de una Cultura de Paz. Tiene las siguientes líneas de trabajo:

66 Manual de Prevención de la Violencia. Para trabajadores del primer y segundo nivel de atención del Sistema de Salud de Guatemala. Gobierno de Guatemala. SIAS. Ventana Construcción de la paz. Guatemala, abril 2013.

67 Entrevista con la Dirección de Área de Salud (DAS). Cobán, 30 de mayo de 2013.

68 El MINEDUC no figura inicialmente en el PRODOC como institución participante, sin embargo posteriormente se firmó un convenio tripartito con SEPREM.

Gráfico No. 17[69]



La Ventana apoyó además capacitación con docentes y equipos técnicos en seis departamentos: Alta Verapaz, Chiquimula, Chimaltenango, Escuintla, Izabal y Totonicapán. Se elaboraron materiales para docentes tales como: "Aprender para vivir" entre otros.

"*Plan Internacional nos apoyó con las fotocopias de la guía y para las capacitaciones de los docentes. Recibimos solo 200 ejemplares y tenemos 10 mil docentes y 3,700 centros educativos en Alta Verapaz. Es muy importante recibir los materiales porque aquí tenemos muchos casos de violencia sexual donde los maestros son los abusadores*"[70]

Las intervenciones tanto del MSPAS y del MINEDUC, constituyen una base sólida para la atención a los casos de violencia sexual, no solo en el nivel nacional, sino en el nivel local. El equipo evaluador considera que la apropiación de estas dos instituciones, con mayor énfasis en el MSPAS, en relación a la temática, le da un alto grado de sostenibilidad, debido al nivel de institucionalización y al fuerte compromiso de las personas encargadas en las diferentes áreas.

Como elemento importante de los procesos de institucionalización de la problemática de la violencia sexual, se señala la creación mediante el decreto 9-2009 del Congreso de la República de Guatemala, de la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET) adscrita a la Vice Presidencia de la República. La SVET es la responsable de velar y dar cumplimiento a las políticas y planes relacionados con lo establecido en la ley, ser el órgano asesor y recomendar la realización de acciones a las distintas dependencias o entidades del Estado en la lucha contra la violencia sexual, explotación y trata de personas. *"Hace falta reformar el Código Civil para evitar que el matrimonio a los 14 años sea legal, ya que esto da pie a muchas niñas cuando son violadas, tengan que casarse con el agresor y así el delito desaparece*[71]*".*

Desde el **frente UNESCO** y en coordinación con la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia (SCS) se desarrolló una campaña de sensibilización a nivel nacional en los principales

69 Elaboración propia con base a la publicación (desplegable) Alto a la violencia escolar. Prevengamos la violencia, convivamos en armonía. MINEDUC. UNFPA.UNESCO. F-ODM.
70 Entrevista con la delegación departamental del MINEDUC. Cobán, 30 de mayo de 2013.
71 Entrevista con la responsable del OSAR de Cobán, Alta Verapaz. 29 de mayo de 2013.

medios de comunicación del país denominada "Contra la Violencia: Yo no uso armas", con la participación de diversas personalidades de la sociedad guatemalteca.

La campaña fue enfocada al tema de la portación de armas ligeras[72] y se implementó en el marco del Primer Festival Juventud por la Paz realizado en septiembre de 2011 en Chiquimula y, el cual se replicó en los otros municipios pilotos del programa. El impacto positivo generó otras iniciativas como "caminatas por la vida y la paz", la campaña comunicacional "En Chiquimula decidimos vivir en Paz", (enfocada en valores).

Además, se destacan las actividades que en materia de comunicación ha impulsado con los medios públicos en materia de información pública y comunicación para el desarrollo de una cultura de paz, jornadas que generaron un buen nivel de apropiación en los periodistas y comunicadores sociales locales. La orientación de dicha estrategia se dirige hacia la prevención de la violencia y conflictividad. Sin embargo se considera que los ejes transversales del enfoque de género y multiculturalidad, debieron tener mayor visibilidad.

Especial mención, merece el apoyo brindado a TV Maya., adscrita a la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG), institución producto de los Acuerdos de Paz, específicamente del Acuerdo de Identidad de los Pueblos Indígenas (AIDPI). Desde el **frente UNESCO**, el PCVP realizó un fuerte componente de fortalecimiento institucional que incluyó varias acciones entre las cuales es fundamental el posicionamiento de TV Maya como un medio público gubernamental -como parte de un sistema integrado por la radio TGW, el Diario de Centroamérica- y la construcción del Plan Estratégico para hacer televisión con pertinencia inter y multicultural.

Igualmente se destaca la consultoría que definió la estrategia de cabildeo e incidencia de TV Maya y mediante la cual se logró por primera vez una asignación presupuestaria en el 2011, de diez millones de quetzales para TV Maya[73]. Con el cambio de gobierno, dicha asignación fue retirada.

Por otro lado, se apoyó un análisis legal de TV Maya para su sostenibilidad, en el marco del decreto gubernamental que cambia la tecnología televisiva de análoga a digital. "*La Ventana le dio la oportunidad a TV Maya de tener una visión más clara de su capacidad, de su importancia y sostenibilidad, no solo como un medio para los mayas sino como un medio público"*[74]*-*

Por otro lado, el apoyo incluyó otras acciones tales como: compra de equipo, capacitación del personal técnico para producción de programas con enfoque de género y multiculturalidad para prevenir la violencia, entre otras. Se produjeron una serie de programas como por ejemplo "Voces y Rostros que construyen Paz", Noticiero Batz sobre actividades culturales, Tele revista.

En el 2012 mediante una encuesta realizada por la empresa MULTIVEX, se constató que TV Maya tiene audiencia en zonas marginales de Ciudad Guatemala y en los municipios de Villanueva, San Miguel Petapa, Palencia, San Juan y San Lucas Sacatepéquez.

TV Maya cuenta actualmente con varios convenios de colaboración con otras organizaciones como NALEB y la Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas (UNAMG), que utilizan el espacio de TV Maya para trasmitir mensajes de prevención de la violencia con enfoque de género y multiculturalidad.

72 La ONU define armas ligeras a todo tipo de armas convencionales que puedan ser transportadas por una persona o por un vehículo ligero (revólveres y pistolas, rifles y carabinas, ametralladoras ligeras, rifles de asalto y ametralladoras de pequeño calibre)

73 TV Maya depende del presupuesto general de la ALMG que es aproximadamente de 20 millones de quetzales.

74 Entrevista con ex director de TV Maya. Guatemala, 4 de junio de 2013.

El diseño de la política de prevención de la violencia, se inició en la etapa de cierre del PCVP y se espera que esté lista en julio de 2013. De conformidad con el consultor que coordina la formulación de la política "*se han realizado talleres para establecer el marco conceptual y reuniones de consulta con instituciones del gobierno, tanques de pensamiento (thinktanks), cooperación internacionales y ONGs*"[75] La política tendrá cuatro ejes de trabajo: Violencia armada, violencia contra las mujeres, Juventud y, Niñez y adolescencia.

Este resultado está en construcción y se considera de suma importancia, sin embargo el equipo evaluador señala que dado que está siendo formulado durante el período de la evaluación final del programa, no se puede establecer como un resultado final, ni tampoco su impacto y sostenibilidad.

"*Yo pediría que se impulsen planes y estrategias de prevención de violencia contra las mujeres, porque 40 mil casos en un año es demasiado. Antes no era delito la violencia contra las mujeres y ahora se condena socialmente, todavía hay que luchar con una historia larga y profunda. Es fundamental la prevención y evitar la revictimización."*[76]

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) es el órgano de planificación del Estado, establecida como una institución de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República. A SEGEPLAN le corresponde coadyuvar a la formulación de la política general de desarrollo del Gobierno y evaluar su ejecución y efectos.

Para hacer operativa su naturaleza, la SEGEPLAN tiene dos ámbitos de planificación y programación: el global y sectorial y el de su validación en las instancias de participación ciudadana, en todo el territorio nacional, por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo.

SEGEPLAN es una de las instituciones fundadoras del PCVP. En el 2010 apoyaron la formulación de la Política Nacional de Seguridad y trabajaron coordinadamente con el MINGOB y la ST-CNS. Sin embargo en el 2011, no hubo más coordinación, producto de los cambios de ministros. Colaboraron con la UPCV para las encuestas de victimización que se realizaron en los municipios.

Elaboraron un sistema de seguimiento y monitoreo de las políticas que posteriormente no se le dio utilidad. También se elaboró un análisis de 47 políticas que incluyen ejes de prevención y que constituye un documento de consulta de suma importancia para futuras formulaciones de política. "*La Ventana ha contribuido a la conformación de la dirección de monitoreo de SEGEPLAN, mediante la contratación de varios consultores que han sido absorbidos con presupuesto nacional.*

Estos consultores han trabajado entre otras cosas en la elaboración de la Política Nacional de Juventud y plan de acción 2012-2020 y en la elaboración del Tercer Informe de Guatemala para el Avance de los ODM en el 2010"[77]

En el 2012 a través de SEGEPLAN y con financiamiento del Programa de Fortalecimiento Institucional del sector Juventud de la UE, se actualizó la política nacional de juventud y su plan de acción. Por primera vez la política está respaldada por un acuerdo gubernativo[78] y su presupuesto se incrementó de 5 a 11 millones[79]. El PCVP contribuyó indirectamente en esta política, dado que las funcionarias que trabajaron desde SEGEPLAN estaban contratadas por el programa, como se indicó anteriormente.

75 Entrevista con consultor, coordinador de la formulación de la política de prevención. Guatemala 5 de junio de 2013.
[76]Entrevista a la fiscal general, Claudia Paz y Paz. La Cuerda. Suplemento especial. Guatemala, junio 2013. Página 1.
[77]Entrevista con SEGEPLAN. Guatemala, 6 de junio de 2013.
78 Acuerdo Gubernativo 173-2012.
[79] Entrevista con especialistas de Monitoreo y Evaluación. SEGEPLAN. Guatemala 6 de junio de 2013.

"*Más que nunca observamos un fenómeno en el que los adolescentes están involucrados en delitos graves. Los indicadores y los índices de criminalidad se han disparado. La condición de los adolescentes es una en la que la niñez y la adolescencia están en una situación de vulnerabilidad. La SBS se dedica a la prevención terciaria que abarca la reinserción y resocialización de adolescentes que comenten delitos***"[80].**

Nivel Municipal

El **frente ONU HABITAT**, trabajó conjuntamente con el MINGOB, específicamente con el Vice ministerio de Atención Comunitaria, recientemente renombrado como Vice ministerio para la Prevención, un modelo de abordaje diferenciado que fue trabajado por la UPCV en los tres municipios, lo que permitió realizar el diagnóstico y los planes de prevención. El trabajo de este frente fue viabilizado por la UCP –del frente PNUD– y particularmente por la coordinadora territorial integrante de la misma.

"*En los municipios se arranca durante el último año de ejecución, dado que la estrategia de intervención contemplaba que la asesoría para la elaboración de los diagnósticos y planes de prevención, pasaban por el fortalecimiento de la institución responsable-asesora que es la UPCV. De tal forma que la estrategia que se presentó*[81] *al Secretariado del F-ODM en las visitas realizadas fue*:

- ✓ Primer POA: Fortalecimiento de la UPCV y pilotaje de sus equipos, tanto de investigación, como de organización social.
- ✓ Segundo POA; Abordaje municipal por parte del equipo UPCV y,
- ✓ Tercer POA: fortalecimiento del espacio municipal (prevención situacional).

ONU HABITAT y OPS/OMS trabajaron en los municipios, en relación a la elaboración de los planes municipales de prevención de la violencia. Por otro lado, por medio de OPS/OMS, fueron contratados los delegados de UPCV en los municipios.

El siguiente cuadro comparativo, muestra los resultados de los diagnósticos y las acciones que contemplan los planes de prevención en las municipalidades piloto.

Tabla No. 9[82]

Cobán	
Problemática /Diagnóstico	**Abordaje/Planes**
Asesinatos	Sensibilizar a la población sobre derechos humanos, especialmente el derecho a la vida.
Robos, hurtos y asaltos; extorsiones	Monitoreo de áreas rojas; promover la cultura de denuncia en la población; informar a la población sobre medidas de precaución.
Delitos sexuales; violencia intrafamiliar y violencia contra las	Información sobre autoprotección a niños y niñas; capacitación; sensibilización en medios de comunicación; Información a la población sobre efectos nocivos de la violencia intrafamiliar y violencia contra las mujeres; promover cultura de

80 Enrique Leal. Secretario de Bienestar Social. Juventud es vulnerable. Expertos opinan que crímenes responden a falta de oportunidades. Prensa Libre. Guatemala, Sábado 18 de mayo de 2013. Pág.6
81 Observaciones brindadas por ONU HABITAT.
82 Elaboración propia en base a los documentos de diagnósticos y planes de prevención municipal elaborados en los tres municipios pilotos del PCVP.

mujeres.	denuncia.
Invasión de espacios públicos por vendedores.	Liberar espacios para transitar libremente y ejercer un control sanitario;
Existencia de cantinas clandestinas	Cancelar cantinas clandestinas cercanas a instituciones educativas, iglesias, hospitales, etc.; sensibilización.
Existencia de prostíbulos	Cancelar los prostíbulos clandestinos; sensibilización.
Falta de alumbrado público	Brindar alumbrado público para disminuir los índices delincuenciales; sensibilización sobre la importancia del alumbrado público.
Problemas entre los estudiantes de los Institutos.	Información y sensibilización a estudiantes y escuelas.
Consumo de drogas, alcohol	Reducir el consumo de drogas y alcohol en adolescentes y jóvenes; sensibilización; promover espacios de entretenimiento.
Violencia contra la niñez y la juventud.	Informar a la población sobre los efectos nocivos de la violencia contra la niñez y la juventud; informar a la juventud sobre sus derechos humanos; promover la cultura de denuncia.
Chiquimula	
Inseguridad Vial.	Promover acciones que garanticen el conocimiento vial y la cultura de prevención
Homicidios.	Promover acciones que garanticen el conocimiento de las leyes y la cultura de prevención.
Delincuencia Común.	Desarrollo de la salud integral de niños y jóvenes (sensibilización, formación y conocimiento; fomento de actividades para convivencia y recreación).
Violencia Intrafamiliar.	Facilitar el acceso y permanencia de niñas y mujeres, a la educación formal e informal.
Santa Lucía Cotzumalguapa	
Accidentes de tránsito	Acciones publicitarias sobre medidas de prevención y sensibilización a través de los medios de comunicación
Asesinatos y homicidios	Establecer un mecanismo de seguimiento a las denuncias de estos hechos.
Robos (transeúntes, vehículos y motocicletas); atención a jóvenes de riego.	Coordinación con las instancias de seguridad a nivel municipal para prevenir el robo; y seguimiento y fortalecimiento al plan de patrullaje peatonal de la PNC; seguimiento al programa de escuelas abiertas, inserción en los programas de recreación, cultura y deportes, bellas artes.
Violencia hacia la mujer	Acciones para fomentar la cultura de denuncia en mujeres víctimas de violencia intrafamiliar
Invasión de espacios públicos por vendedores	Reuniones con la asociación de vendedores para buscar opciones de resolución de conflicto
Basureros en las calles; terrenos baldíos	Monitoreo al tren de aseo municipal; campaña de divulgación sobre el derecho a una vida libre de contaminación.

En este marco se conformaron o reestructuraron las Comisiones Municipales de Seguridad (COMUSE) recientemente denominadas como Comisiones Municipales de Prevención (COMUPRE), con diferentes niveles de desarrollo Por ejemplo en Chiquimula la comisión ejerce un fuerte liderazgo pese al poco tiempo de su conformación (un año), en Santa Lucía Cotzumalguapa con un nivel aceptable de funcionamiento, mientras que en Cobán se observa una actitud más bien pasiva. El liderazgo ejercido o no por los presidentes de estos espacios ha sido determinante en su desarrollo y funcionamiento.

En los tres municipios las Oficinas Municipales de la Mujer (OMM), forman parte de las Comisiones Municipales de Prevención –COMUPRE–,sin embargo durante la implementación del PC han tenido diversas participaciones, dependiendo de los mandatos de los Alcaldes y/o Concejos Municipales, así, en la última etapa que es cuando se elaboran los planes de prevención, no ejercieron mayor influencia para la atención de la violencia contra la mujer que es una de las prioridades de los Planes Municipales de Prevención apoyados por el PCVP.

Durante la fase de campo de la evaluación, se pudo observar que en Cobán municipio piloto del programa, recientemente se habían inaugurado la fiscalía especial contra la violencia de las mujeres y el juzgado de femicidio, lo que constituye un avance para la implementación de la legislación en la materia. También un avance importante en el nivel municipal ha sido la creación de las Oficinas Municipales de la Mujer (OMM) y la reforma al Código Municipal[83]en el 2010, que establece de obligatoria creación estas oficinas con el objetivo de atender las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres, así como de incidir en la inclusión del enfoque de género en las políticas locales. Dada su importancia, varios organismos internacionales apoyan el fortalecimiento de estas oficinas.

Los observatorios de seguridad ciudadana creados en el marco del PCVP en las municipalidades son una iniciativa importante que todavía está en construcción y que también muestran diferentes niveles de desarrollo, aun cuando las personas que los manejan recibieron las mismas capacitaciones en el MINGOB.

En el caso de Cobán, el equipo evaluador no pudo constatar la metodología que se utiliza y tampoco el funcionamiento del mismo, según la persona encargada "*todavía están trabajando en eso*". En Santa Lucía Cotzumalguapa tiene buen nivel de funcionamiento: reuniones quincenales, instalación de seis cámaras y personal de tiempo completo para su funcionamiento, cuenta con una base de datos actualizada con información que recibe de las instituciones adscritas a la misma. En Chiquimula todavía es débil su funcionamiento: ha elaborado el informe anual sobre seguridad ciudadana 2012, boletín trimestral 2013 y tienen reuniones mensuales, también han implementado la primera fase de cámaras.

De la misma forma, se ejecutaron los proyectos demostrativos, que se relacionan con el modelo de abordaje diferenciado y que responden al modelo de Ciudades Seguras, utilizado por ONU HABITAT en otros países. En cada municipio los proyectos demostrativos respondieron a las necesidades identificadas en los diagnósticos:

Según las personas entrevistadas en los municipios pilotos, se registraron dificultades con la implementación de los proyectos demostrativos fundamentalmente retrasos en la llegada de los materiales o equipos a instalar.

El equipo evaluador no pudo constatar si los proyectos demostrativos incidieron en la prevención de la violencia, dado que son de muy reciente data. Sin embargo, por ejemplo, "Existe la percepción de que cuando un lugar está iluminado hay más seguridad."[84]

Municipio	Proyecto demostrativo implementado	Observaciones
Cobán	Luminarias en comunidad Nuevo Amanecer y recuperación de espacios públicos en San José La Colonia	Al momento de la evaluación, se habían instalado 15 luminarias en Nuevo Amanecer. El resto no habían sido instaladas. Tampoco se habían iniciado los trabajos de pintura en el campo deportivo en San José La Colonia.
Chiquimula	Señalización vial (horizontal y vertical) en el área urbana del	El proyecto tuvo atrasos considerables; hasta el momento de la evaluación estaba pendiente la instalación de la señalización vertical (recién habían recibido las 42 señales). Está pendiente la

[83] Decreto 22-2010
[84] Entrevista con directora de área social. Municipalidad de Cobán. 29 de mayo de 2013.

	municipio	entrega de 3 motocicletas (aunque esto no estaba incluido en el proyecto). Un aspecto positivo que se destaca de este proyecto es la creación de la Policía Municipal de Tránsito. También la recuperación de espacios públicos (iluminación del parque central y el Calvario, con fondos propios de la municipalidad)
Santa Lucia Cotzumalguapa	Señalización vial del centro urbano del municipio y reordenamiento de vendedores	Retraso considerable en la aprobación e implementación del proyecto, generó descontento en el Alcalde. Mala calidad de materiales para la señalización horizontal.

En los municipios piloto, durante septiembre y octubre de 2011 **el frente UNESCO** realizó el Festival Juventud por la Paz; y durante marzo y abril de 2013, con el apoyo de la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ) realizó actividades orientadas a la prevención[85] mediante la campaña "Construyendo y Festejando una Comunidad más Segura para todos" utilizando la metodología de cambiando el juego[86] que constituyen una "*serie de actividades lúdicas y deportivas que invitaran a jóvenes - hombres y mujeres- especialmente en condiciones de vulnerabilidad a vincularse a campañas de prevención de la violencia; a través de las siguientes acciones*: [87]

- ✓ espacios de formación a jóvenes en metodologías y técnicas lúdicas y deportivas enfocadas al football calle
- ✓ espacios de formación en info-activismo -como estrategia para la vinculación de otros jóvenes a la campaña de prevención de violencia-
- ✓ realización de festivales barriales
- ✓ realización de festivales comunitarios

Aunque las actividades fueron desarrolladas prácticamente sin contratiempos en los tres municipios con una participación media de jóvenes, se señala que fueron implementadas durante la última fase del programa y el poco tiempo que se destinó a las mismas (dos meses). Como una acción de sostenibilidad, la ACJ ha becado a dos jóvenes de Chiquimula y Santa Lucía Cotzumalguapa para recibir el programa de capacitación en la metodología "Cambiando el Juego", con una duración de seis meses. La beca incluye transporte, alojamiento y alimentación. De tal forma que se cuenta en esos dos municipios con jóvenes que pueden multiplicar la metodología y realizar las actividades correspondientes.

En este mismo marco, también se realizaron intercambios de experiencia con otras ciudades como San Salvador y Santa Tecla en El Salvador, con el objetivo de que se conocieran buenas prácticas en torno a la aplicación del modelo de ciudades seguras que están implementando. Estas experiencias generaron mayor interés e iniciativa en las autoridades municipales y miembros de las COMUPRE. Un ejemplo de esto fueron las caminatas por la vida y la paz que organizaron en Chiquimula y Cobán, donde confluyeron más de dos mil personas (autoridades religiosas, municipales, jóvenes, mujeres, niños y población en general).

La creación de los Centros de Desarrollo Humano Tecnológico (CDHT)[88] (**Frente UNICEF**).en los tres municipios, con metodología del Grupo Ceiba, que incluye cuatro módulos: computación, inglés, gestión de negocios y Desarrollo Humano, se considera una gran innovación en el ámbito municipal donde las juventudes, por su condición de pobreza, tienen poco acceso a la tecnología.

85 Subcontrato de UNESCO con Asociación Cristiana de Jóvenes ACJ
86 Nombre original es Change the Game.
87 Informe de acciones marzo, abril 2013. ACJ.
88 Subcontrato UNICEF con Grupo Ceiba.

En el caso de Santa Lucía Cotzumalguapa, desde el CDHT se impulsa el proyecto Paz Urbana, que consiste en articular a los jóvenes de las comunidades. Actualmente se están conformando micro plataformas con jóvenes en riesgo y en el caso de Chiquimula están conformadas dos micro plataformas de mujeres quienes están siendo capacitadas sobre temas de violencia intrafamiliar.

Los centros fueron manejados inicialmente por personal de Ceiba y están equipados con computadoras, escritorios, servicio de internet. En la etapa de cierre del programa, fueron trasladados a las municipalidades con el fin de darles sostenibilidad. El equipo evaluador constató durante la fase de campo que dichos centros estaban siendo asumidos en su totalidad por las municipalidades (costos de instructor, locales, servicios de energía eléctrica, internet).

El equipo evaluador tuvo conocimiento pero no pudo constatar que UNICEF en la misma línea con Grupo Ceiba ha abierto otros CDHT en Raxhuja y Fray Bartolomé de la Casas, municipios de Alta Verapaz.[89]

Estos CDHT tienen muy poca cobertura frente una gran demanda, especialmente de jóvenes pobres. "*Hemos aprendido mucho, para mí era como un sueño tocar la computadora, porque somos pobres…Lo único malo es que no nos han dado las constancias del Ministerio de Educación y sin eso no nos dan trabajo"*[90]

Por otro lado, aunque la municipalidad expresa que la selección de los jóvenes se realiza a través de los COCODEs, durante uno de los grupos focales realizados se preguntó cómo habían tenido conocimiento del centro y varios de las y los jóvenes respondieron que su mama o papa eran trabajadores de la municipalidad.[91]

Los CDHT fueron distribuidos de la siguiente manera:

Tabla No. 10[92]

Municipio	Lugar de ubicación	Observaciones
Cobán (3 centros)	San José La Colonia Centro (frente al parque) Nueva Esperanza	Al momento de la evaluación, el equipo evaluador pudo constatar que los centros de San José La Colonia y Centro estaban funcionando totalmente, no así el de Nueva Esperanza. En total tienen 35 computadoras con sus mesas, cañoneras, sillas
Chiquimula	Barrio La Democracia, cabecera municipal.	Población atendida: Año 2012: 43 mujeres y 29 hombres. Año 2013 59 mujeres y 39 hombres. 26 computadoras, 13 mesas, 7 libreras, 100 sillas, 1 cañonera, pizarra, lote de libros.
Santa Lucía Cotzumalguapa	Instalaciones del Polideportivo, área central del municipio	Aunque el edificio es de fácil ubicación, el espacio físico es bastante reducido que resulta un poco incómodo para el desarrollo de la formación. Cuenta con 19 equipos de cómputo, cañonera, lote de libros,

4.4 Contribución a los ODM.

El ámbito de acción de la Ventana es la *prevención del conflicto y la construcción de la paz*, incluida en el Fondo PNUD-España (MDG-F) como una iniciativa que considera que "*fomentar la paz y prevenir la violencia es un prerrequisito para impulsar el desarrollo"*. Por lo tanto, es necesario

[89] Entrevista grupal con sistematizadores. Ciudad Guatemala, junio 2013.
[90] Grupo focal con jóvenes de los CDHT en Cobán. 30 de mayo de 2013.
[91] Grupo focal realizado en Cobán. 30 de mayo de 2013.
[92] Elaboración propia basada en las visitas de campo realizadas a los tres municipios pilotos del PCVP.

razonar que "*la violencia impacta las formas en que las sociedades funcionan*" y debido a esto específicamente los ODM 3 y 5, se impulsan a través de los procesos en el resultado 1 con el marco político legal mejorado y el resultado 2 sobre capacidades nacionales y locales mejoradas, especialmente en materia de género.

De acuerdo a las "consideraciones de género del Programa Conjunto", el 15% del presupuesto estaba dirigido hacia intervenciones de género, y uno de sus principales propósitos es contribuir a garantizar la autonomía de la mujer en sus respuestas a las problemáticas impuestas por la conflictividad y las violencias.

Se observan contribuciones claras para la consecución del ODM 3 y 5 (promover la igualdad de sexos y la autonomía de la mujer, mejorar la salud materna respectivamente) mediante acciones de reducción de la violencia contra las mujeres, en el apoyo a la implementación de leyes específicas como la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar, Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer, Ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas (LVET) y la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres Guatemaltecas (PNPDIM), así como también en módulos de información y promoción de derechos de las mujeres.

Dentro de esto, se refleja en los procesos una fuerte inversión de capital en el establecimiento de lineamientos y procedimientos para operativizar el trabajo de los funcionarios del MINGOB, PNC, MSPAS, MINEDUC y municipios pilotos.

El PC crea y fortalece la oficina de género del MINGOB para la institucionalización de la perspectiva de género; el personal de UPCV es capacitado y fortalecido para el abordaje de la conflictividad y prevención de violencias sociales con enfoque de género. Se realizan procesos de capacitación e implementación de diversas actividades sobre la materia: como por ejemplo la implementación del marco jurídico para la atención y prevención de la violencia contra las mujeres, con prevención del delito; el diseño e implementación de jornadas de socialización de las directrices para el abordaje, de la PNC, de la violencia contra la mujer; diseño e implementación de procesos de capacitación sobre la implementación del marco jurídico para la atención y prevención de la violencia contra las mujeres, con prevención del delito.

También se observan contribución a la institucionalización de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y en el Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023, en el MSPAS y MINEDUC. De igual forma, se ven socializadas y aplicadas las normativas asociadas a políticas y leyes de prevención y atención a víctimas sobrevivientes de violencia contra las mujeres y niñas, entre ellas todos los protocolos actualizados por el PC.

Se fortalecieron procesos de institucionalización de acciones del PLANOVI, con pertinencia cultural y de manera descentralizada en donde se realizan acompañamientos, asesorías y seguimientos al proceso de definición del Plan Estratégico del MINGOB en materia de atención de violencia contra las mujeres, seguridad y justicia; y también nuevamente se ven fortalecidas las capacidades de la PNC, UPCV, MIGRACIÓN Y MINGOB para la implementación de los planes operativos de atención de violencia contra las mujeres.

Se desarrollan programas de gestión de la conflictividad y de prevención de la violencia contra las mujeres, juventud y niñez para asegurar espacios libres de violencias y se implementan planes municipales de gestión de la conflictividad y prevención de la violencia contra las mujeres, juventud y niñez.

Es importante valorar que el PC actúa indirectamente a la consecución del ODM 1, erradicar la pobreza extrema y el hambre, cuando se gestionan fondos para el producto específico 2.2.4 relacionado a centros de formación ocupacional para aumentar oportunidades de empleo para adolescentes, jóvenes y mujeres mediante la implementación y puesta en marcha de los Centros de Desarrollo Humano que incorporan opciones productivas que generan ingresos para mujeres, jóvenes y adolescentes, aunque la cobertura es muy limitada.

La evaluación permite identificar que a través del trabajo realizado desde varios frentes (PNUD, UNFPA, UNESCO, UNICEF, ONU HABITAT) la contribución al logro de estos ODM. En el caso de los ODM7 y ODM8 no se lograron identificar aspectos sustantivos que evidenciaran contribución sustancial.

5. CONCLUSIONES

5.1. Generales

La construcción de la paz es un proceso que en Guatemala avanza lentamente y que pasa necesariamente por el cumplimiento de los acuerdos de paz que son una ruta estratégica para refundar el país. La conflictividad social en Guatemala, es el producto de una histórica falta de respuestas estatales a la discriminación, la exclusión, la creciente desigualdad, el racismo y empobrecimiento de los sectores más vulnerables, especialmente de los pueblos indígenas y las mujeres.

El Estado guatemalteco está retrasado en el cumplimiento a los compromisos que procuren la consolidación de la paz y el respeto de los derechos humanos. Los índices de violencia de los últimos años, se reportan entre los más altos del mundo y lo más preocupante, son mayores a los reportados durante el conflicto interno armado.

Tanto en el nivel nacional como local existe información para gestionar la conflictividad social. Se requiere mayores esfuerzos para generar respuestas apropiadas y coordinadas, así como evitar las medidas de fuerza que no solucionan los problemas sociales que vive el país y vulneran abiertamente los derechos humanos y la democracia en general.

El diseño de políticas públicas es de reciente data en Guatemala y la cultura institucional sobre este tema está todavía en construcción. Muchas de las políticas no tienen planes de acción y presupuestos. Muchas permanecen sin ser actualizadas. Hace falta mayor esfuerzo para la implementación de las mismas, continuidad institucional, coordinación interinstitucional y presupuestos adecuados

El enfoque de prevención está en construcción, por lo que hace falta profundizar en su abordaje integral desde una perspectiva multidimensional. Es fundamental fortalecer el abordaje desde el enfoque de derechos y epidemiológico.

Las violencias deben ser conceptualizadas y abordadas apropiadamente, es decir, es necesario reconocer que existen diferentes tipos de violencia que afectan de distinta manera a los diversos sectores del país. Por ejemplo no se puede y no se debe tratar la violencia contra las mujeres del mismo modo que la violencia juvenil.

De la misma manera, se deben diferenciar a las juventudes. Existen juventudes urbanas, rurales, trabajadores, estudiantes, indígenas y no indígenas que atraviesan problemáticas totalmente distintas y por eso requieren abordajes diferenciados.

En Guatemala, existe un amplio marco legal que requiere mayor implementación. También hay que tomar en cuenta que existe un alto nivel de centralización, mediano nivel de desconcentración y bajo nivel de descentralización, razón por la cual, los procesos locales enfrentan dificultades para consolidar diferentes procesos de desarrollo.

La participación de la sociedad civil en los procesos de institucionalización es fundamental, especialmente en Guatemala donde la institucionalidad es débil. La auditoría social es un componente que debe ser tomado en cuenta de manera transversal.

Es precisamente por ello que el enfoque multidimensional que aportó el programa, que representó poner a trabajar de manera conjunta a múltiples instituciones estatales centrales y a coordinarse con municipios y con organizaciones locales, es probablemente una de las contribuciones más importantes del mismo, pues puso a prueba un modelo de trabajo que ha sido ya apropiado por tales actores, demostró ser eficaz y pertinente y tener mucho potencial.

5.2 Pertinencia.

El Programa Conjunto de la Ventana de Construcción de la paz "Consolidando la paz en Guatemala para la prevención de la violencia y gestión del conflicto", y su enfoque multidimensional, es pertinente dado que se enfoca en una problemática vigente en el país: la violencia y conflictividad social, aportando significativamente a la mejora e implementación del marco legislativo para atender estas problemáticas y a la generación de capacidades nacionales y locales para la prevención de la violencia. La Ventana puso sobre la mesa el enfoque de prevención, como una solución más pertinente y eficaz al problema de la violencia y la conflictividad social.

El PCVP responde y se articula a las prioridades de seguridad enmarcadas en los planes de dos gobiernos: mediante el Acuerdo Nacional de Seguridad y Justicia (2009-2012) y el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la paz (2012-2015).

Aún cuando "…los ODM omitieron temas tales como gobernabilidad, paz y seguridad, igualdad y el cambio demográfico sin precedentes y minimizaron el marco de la sostenibilidad ambiental[93]"; enmarcar la contribución del programa hacia los ODM tiene pertinencia, en tanto permitió considerar y visibilizar la situación y condición de vulnerabilidad progresiva que enfrentan las mujeres guatemaltecas frente a la violencia y conflictividad que afecta su integridad humana y limita el ejercicio de sus derechos como ciudadanas (ODM3).

El enfoque multidimensional que el PCVP imprime a la problemática de la violencia, no solo es pertinente sino innovador en el ámbito guatemalteco porque visibiliza la multicausalidad de la violencia e introduce la importancia de trabajar desde ámbitos como la educación, la salud, el enfoque de género, la multiculturalidad, los medios de comunicación, el ámbito local, es decir, propone un enfoque integral de la violencia.

La estrategia de comunicación del PCVP que incluyó diferentes campañas de sensibilización y capacitaciones realizadas con periodistas los medios de comunicación es pertinente, en tanto abona significativamente al fomento de una cultura de paz en Guatemala; es decir a la prevención de las violencias y conflictividad social.

5.3 Eficiencia

El diseño del programa fue muy complejo por la cantidad de agencias e instituciones participantes: seis agencias del SNU y trece instancias de gobierno con mandatos y procedimientos administrativos diferentes; por su nivel de intervención (nacional y territorial) y, la transversalidad de cuatro enfoques (género, pertinencia étnica, enfoque etario y cultura de paz).

En el diseño del Programa participaron las agencias del SNU e instituciones de gobierno central, sin embargo faltó la participación de autoridades locales y organizaciones de sociedad civil de los tres

[93] Inicia la conversación global. Puntos de vista para una nueva agenda de desarrollo. Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas 2013. Resumen Ejecutivo. Lo que los ODM dejaron afuera. Pág 10.

municipios pilotos[94], lo que influyó posteriormente en la intervención territorial que requería de especificidades y particularidades propias de la problemática de cada territorio.

La división en frentes (PNUD, UNFPA, UNESCO, UNICEF, ONU HABITAT, OPS/OMS), operativizó el trabajo en tanto se vincularon agencias e instituciones afines con experiencia en temáticas comunes.

El modelo de gestión implementado por el PC dificultó una mayor eficiencia. A pesar de los múltiples instrumentos de gestión con que contó el programa, en algunas ocasiones hubo poca flexibilidad para realizar cambios, resolver asuntos imprevistos y tomar decisiones rápidas.

Los cambios de funcionarios en el MINGOB, institución líder del PC (cinco ministros en el gobierno de Álvaro Colom y dos viceministros en el gobierno del General Otto Pérez) afectaron en alguna manera, la continuidad y sostenibilidad de los procesos en marcha, provocando retrasos y dificultades en la implementación. Igualmente el proceso electoral y el cambio de gobierno que ocurrió entre noviembre 2011 y enero 2012, influyó en la implementación del programa tanto a nivel nacional como local.

La UCP tuvo un papel mayoritariamente gestor que de coordinación como se establece en sus funciones. El papel y protagonismo de las agencias influyó en este aspecto. En el nivel municipal, se registraron duplicidades de actuaciones que generaron en algunas ocasiones falta de credibilidad en el programa.

La ejecución de los fondos sufrió retrasos que afectaron de alguna manera la implementación de actividades planificadas y algunas veces no se logró concretarlas. La mayor ejecución se realizó durante el último año de implementación y responde fundamentalmente a la ampliación autorizada por el Secretariado del F-ODM y reorientación de actividades y productos, especialmente en los municipios pilotos.

5.4 Eficacia

El marco de resultados de este programa fue muy ambicioso, la temática demasiada compleja y el período de implementación muy corto. La interacción entre seis agencias de la ONU y trece instituciones del gobierno dificultó un enfoque más preciso (por ejemplo en prioridades) para alcanzar mejores resultados. Por otro lado, los resultados propuestos por el programa, responden a procesos de mediano y largo plazo, de tal forma, que los productos generados por el programa se consideran como contribuciones importantes a estos procesos.

Pese a las limitaciones y retrasos en la implementación del programa, el PCVP logró posicionar el tema de la prevención como una solución más pertinente y eficaz a la problemática de la violencia y la conflictividad. Desde todos los frentes de trabajo, se observan avances importantes en el tema.

La construcción de nuevos paradigmas de seguridad es un avance que debe valorarse en su medida. De la doctrina de seguridad nacional a la Política Nacional de Seguridad, existe un progreso sustantivo que debe seguir siendo apoyado en el marco de los contenidos de los acuerdos de paz. El PCVP contribuyó a la implementación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad con la puesta en marcha de varias instituciones establecidas en dicha Ley, como la ST-CNS, INEES y la formulación de la política de seguridad en el 2010.

[94] Según información a la que se tuvo acceso, el proceso de diseño del programa estuvo sujeto a limitaciones de tiempo fijadas por la Secretaría del F-ODM, que impidieron que se pudieran identificar desde un inicio los municipios en los que se iba a trabajar de manera específica. Por ello, el documento del programa estableció criterios para seleccionarlos; pero ello implicó que no se pudiera dar participación a los municipios participantes en el diseño original del programa.

Si bien es cierto, el mecanismo de los frentes de trabajo operativizó el trabajo del PCVP, también es cierto que pero fue poco eficaz en la consecución de resultados conjuntos. El propio diseño del Programa, divide las tareas y actividades, previo a un acuerdo o consenso sobre la lógica de programa conjunto. Consecuencia de esto es que existe una variedad de productos por frente de trabajo, y que faltó integralidad del trabajo en varios ámbitos y niveles.

En el área de salud y educación, se evidencian avances importantes en la atención a las víctimas de violencia sexual, especialmente en menores de edad, con la institucionalización de diferentes protocolos de actuación y guías de atención, que están siendo utilizados cotidianamente. Se observó que el MSPAS, establece buenas coordinaciones con sus Áreas en el nivel 1 y 2 (comunitario y departamental). Dado que la desconcentración de las instituciones es a nivel departamental, el desafío es que puedan posicionarse a nivel municipal.

Igualmente en el nivel departamental se observa un gran trabajo de parte las delegaciones departamentales del MINEDUC para los casos de violencia sexual en menores de edad. Sin embargo carecen de recursos suficientes para llegar a todos los docentes y estudiantes que cubren el sistema educativo del país

El MINGOB es una institución clave para la prevención de la violencia. El PCPV contribuyó significativamente para fortalecer las capacidades de la PNC en el área de atención de las víctimas de violencia. Igualmente la creación de unidades de género en varias de las dependencias del MINGOB se repunta un avance importante. Sin embargo hacen falta mayores niveles de apropiación y de cobertura para que la intervención sea sostenible.

La estrategia de comunicación realizada, así como las diferentes campañas de sensibilización constituyeron herramientas que abonaron a los procesos de creación de una cultura de paz. El fortalecimiento realizado a TV Maya es fundamental para posicionarlo en el marco del sistema de medios públicos. Su nivel de apropiación, lo materializa a través de la absorción a su presupuesto general del personal que en principio era contratado por el PC.

En los municipios pilotos, se requieren mayores esfuerzos. La creación de las COMUPRE, elaboración de diagnósticos y la formulación de planes municipales de prevención se repuntan innovadores en el ámbito local. El programa ha sembrado la semilla en el trabajo municipal y ahora se requiere continuidad para fortalecer los espacios y los mecanismos de acción para la sostenibilidad.

En el tema de la conflictividad social falta mucho camino que recorrer para resolver problemas estructurales, muchas veces básicos. Hace falta anticiparse al conflicto y resolver las problemáticas de manera diferenciada en los territorios. Varias instituciones manejan información abundante sobre la conflictividad local pero no se observan coordinaciones eficientes y efectivas que abonen a la resolución de los problemas.

5.5. Sostenibilidad

En el tema de seguridad, el programa contribuyó a la puesta en marcha de instituciones establecidas en la LMSNS como la ST-CNS y el INEES que cuentan con presupuestos propios para seguir adelante.

En los procesos específicos del MSPAS, MINEDUC, PNC y TV MAYA se observa un buen nivel de sostenibilidad a nivel central y en el nivel departamental, por la institucionalización de instrumentos,

capacitación al personal y compromiso de los y las funcionarias que se encargan de las temáticas relacionadas a la prevención de la violencia.

En las municipalidades y como se ha mencionado anteriormente los procesos se dan de manera distinta en cada uno. La intervención del PCVP en los municipios fue muy corta y el posicionamiento de la temática requiere mayores esfuerzos para darle sostenibilidad.

Las actividades realizadas como festivales, campañas de sensibilización, diagnósticos, planes municipales, son un punto de partida para trabajar en la prevención, pero hace falta mayor apropiación para que sean sostenibles. Por ejemplo los planes municipales de prevención, no tienen presupuestos asignados. Por otro lado, la cobertura de los proyectos demostrativos y los centros de desarrollo humano es mínima comparada con la gran demanda.

Algunos municipios, ya están dando sostenibilidad a los procesos iniciados por el PCVP, mediante el enlace con otros proyectos. En Cobán están implementando la iniciativa RETO con fondos de USAID, donde la municipalidad lidera acciones contra la violencia en el municipio, a través de una red de instituciones gubernamentales presentes en el mismo.

UNESCO dará continuidad a lo logrado en el PCVP mediante otro proyecto con el MP y MINGOB en Chiquimula y Santa Lucía Cotzumalguapa mediante el Peace Building Fund.

El PCVP contribuyó al logro de los ODM, específicamente el ODM3 y ODM5, en tanto permitió focalizar la vulnerabilidad de las mujeres guatemaltecas frente a las problemáticas impuestas por la violencia y conflictividad y sumar esfuerzos para la promoción e implementación de leyes específicas como la ley contra el femicidio y violencia intrafamiliar y la política de promoción y desarrollo integral de las mujeres y plan de equidad.

Importantísimo fue el aporte del PCVP en contribuir, con su enfoque multidimensional, a generar una cultura de trabajo conjunto interinstitucional, que habrá de seguir aplicándose en el abordaje de la prevención y del combate a la violencia (como lo demuestra el hecho de que la política nacional de prevención de violencia, que está en definición, esté siendo formulada con la participación primaria de las instituciones participantes en el PCVP). Este abordaje conjunto interinstitucional habrá de ser fundamental en garantizar la sostenibilidad del trabajo desarrollado en el marco del PCVP.

6. Lecciones aprendidas

Es importante tener en cuenta los procesos y los tiempos políticos del país donde se interviene. En Guatemala este aspecto es fundamental, porque en todos los niveles, se trabaja en ámbitos sumamente politizados y también polarizados. Los momentos políticos deben ser aprovechados.

Los eventos políticos (como el cambio de gobierno) no fueron considerados como factor de riesgo en el diseño del programa y por lo tanto careció de estrategias oportunas que garantizaran los avances generados. Por ejemplo a nivel territorial los procesos se estancaron, como pasó en Santa Lucía Cotzumalguapa, que era el municipio con mayores avances hasta el 2011. A pesar de esto, las agencias socias del PCVP realizaron esfuerzos con las nuevas autoridades, con el fin de reorientar los procesos, tal es el caso de Chiquimula, logró avanzar significativamente después del cambio de gobierno.

En el plano local, las coordinaciones de trabajo entre los Gobernadores –que dependen del MINGOB- y las municipalidades que por ley son autónomas, se establecen fundamentalmente en marcos de

afinidades políticas. Cuando estas afinidades políticas no existen, las coordinaciones no solo desaparecen sino que existe conflicto de intereses de todo tipo. Sin embargo, cuando estos espacios existen, deben ser aprovechados para impulsar procesos y avanzar. Este aspecto es vital y debe ser tomado en cuenta para futuras intervenciones.

Un tema tan importante para el país como la prevención de la violencia no debe ser abordado en un solo programa con un número grande de agencias e instituciones, no solo porque la gestión administrativa se complica y resta eficiencia y eficacia a la implementación, sino porque se requiere focalizar la intervención para obtener mejores resultados. Es decir, se debe priorizar áreas de intervención para tener resultados más fuertes y sostenibles, con agencias, instituciones y organizaciones de sociedad civil con capacidad y experiencia de trabajo en esas prioridades.

La coordinación inter agencial sigue siendo un desafío y está en construcción. Hay poca cultura de trabajar juntos y los estilos de trabajo son diferentes. Trabajar juntos sigue siendo un proceso de aprendizaje constante. Algunas agencias lograron coordinaciones para ciertas actividades, donde se tenía afinidad y experiencia de trabajo

Hace falta mayor inter acción entre las agencias del SNU, establecer mecanismos administrativos más sencillos y análogos que faciliten la implementación más eficiente de programas conjuntos.

El marco de resultados debe ser un ejercicio mucho más objetivo y realista. Debe construirse desde una lógica programática y no desde la perspectiva propia de las agencias e instituciones y sin participación de los actores finales.

Es importante diferenciar el trabajo de atención a la víctima con el de prevención. Son dos ámbitos importantes, complementarios pero diferentes. Cuando se habla de víctima, ya existe una violación por lo tanto no hubo prevención.

7. RECOMENDACIONES

7.1 Al Secretariado F-ODM

Para nuevos programas conjuntos se recomienda incluir menos agencias e instituciones en los programas conjuntos. En primer lugar para enfocar más la intervención sobre aspectos prioritarios y tener resultados conjuntos, en segundo lugar para eficientar los procesos administrativos y la toma de decisiones. Por otro lado y para fines de mayor apropiación se recomienda incluir a organizaciones de sociedad civil especializadas en los temas.

7.2 Al SNU en Guatemala

El diseño y elaboración de marcos de resultados debe formularse de manera más sencilla, clara y objetiva, con indicadores susceptibles de ser medibles cuantitativa y cualitativamente, en función de la temporalidad y recursos disponibles; así como deben considerar la operativización de los enfoques transversales, de tal manera que éstos puedan ser de fácil consecución

El enfoque de derechos, género y la multiculturalidad, deben asegurarse desde el inicio, en la formulación del diseño del programa, teniendo en cuenta todos los instrumentos existentes que las agencias del SNU conocen. Sería recomendable establecer un mecanismo de monitoreo de los enfoques.

El enfoque multidimensional de la violencia que se aplicó en el PCVP deberá ser replicado y fortalecido, y deberá ser abordado de manera más focalizada por las agencias del SNU que tienen mandato sobre temas específicos. Por ejemplo el UNICEF, UNFPA y UNESCO podrían trabajar conjuntamente en fortalecer la educación sobre el tema de salud reproductiva y sexual que es fundamental en la prevención de la violencia y es un proceso de largo plazo.

El UNFPA, debe aprovechar la creación del gabinete de la mujer para desde los varios ministerios gubernamentales, incidir en el fortalecimiento del enfoque de prevención de la violencia contra las niñas y las mujeres.

UNICEF realizó una evaluación de los programas sociales implementados en el período 2009-2011, que sería importante rescatar y socializar para visibilizar lecciones aprendidas y buenas prácticas.

Se recomienda a OPS/OMS y UNESCO, continuar fortaleciendo los procesos en el MSPAS y MINEDUC, especialmente se recomienda apoyar con más recursos el nivel departamental y municipal, especialmente aquellas regiones donde se registran mayor índice de casos de violencia sexual en menores de edad.

La sensibilización es un proceso de largo plazo. Es recomendable que las campañas contra la violencia sean permanentes y no temporales. Para esto el SNU, podría asociarse con otros socios de la cooperación para seguir trabajando con los medios de comunicación a nivel nacional y local, y mantener el estandarte de la prevención de la violencia de manera permanente. La capacitación con periodistas es importante pero es fundamental establecer una alianza estratégica con los dueños de los medios de comunicación.

Es recomendable y vital fortalecer el sistema de medios públicos frente a la enorme influencia de los medios privados que comercializan la violencia como si de un negocio se tratara. Este asunto es vital para el país y especialmente para la juventud que recibe permanentemente un mensaje donde la violencia es un valor, como por ejemplo la portación de un arma. En ese sentido, es sumamente importante continuar el fortalecimiento de TV MAYA como medio público.

Se recomienda al PNUD dar seguimiento a la formulación de la política de prevención que está en construcción. Por su importancia debería ser objeto de una amplia consulta especialmente en el nivel local, donde se viven problemáticas específicas, para darle legitimidad y garantizar sostenibilidad. La apropiación de la ciudadanía es vital para garantizar la continuidad de los procesos.

Recomendar al PNUD para que realice incidencia con el MINGOB y con la ANAM, para institucionalizar en las municipalidades de todo el país, el modelo de gestión local como parte de su política de prevención de la violencia en el ámbito local.

Es importante que el SNU en Guatemala, apoye el fortalecimiento del desarrollo local en el marco de la descentralización. Se requiere de una intervención diferenciada y focalizada. En ese sentido el proceso de descentralización es fundamental para fortalecer la autonomía de los municipios y que los procesos iniciados en el nivel local, se sostengan con sus propios pies. Sin descentralización real, los municipios y sus autoridades, dependerán siempre del nivel central. Es importante impulsar la coordinación entre el ámbito local, cuyas autoridades han sido electas mediante el sufragio popular y las dependencias del ejecutivo.

La sociedad civil guatemalteca realiza grandes esfuerzos para incidir en el diseño de políticas públicas que incluyan los contenidos de los Acuerdos de Paz. Por lo tanto debe ser tomada en cuenta para estos procesos.

Los procesos administrativos necesitan simplificarse, es recomendable unificar procedimientos para la implementación de un programa en particular por ejemplo y realizar capacitaciones conjuntas al inicio para evitar dificultades durante la implementación y eficientar el proceso en general.

Es recomendable que pueda haber una devolución y/o socialización de los resultados finales de las evaluaciones realizadas a los socios del programa, de tal manera que ellos se sientan corresponsables de los procesos y no solo beneficiarios.

7.3 A las instituciones.

Aprovechar el marco legal y de políticas públicas para enfrentar desde el enfoque de prevención, las múltiples causas de la violencia. Se requiere destinar recursos suficientes a las políticas de prevención.

Los datos estadísticos son fundamentales para el conocimiento de las problemáticas y apoyan la toma de decisiones y soluciones. Se recomienda seguir fortaleciendo y establecer mayor coordinación entre los observatorios de las instituciones que trabajan los temas específicos relacionados con la violencia y la conflictividad social. Igualmente coordinar e intercambiar información con los observatorios de sociedad civil.

En particular es importante fortalecer la coordinación entre el MSPAS y el MINEDUC para enfrentar la violencia sexual en niñas, niños y adolescentes, desde un enfoque de derechos y salud pública.

Recomendar al MINGOB que fortalezca el funcionamiento las unidades de género donde fueron creadas y que nombre oficialmente a la coordinadora de género de la UPCV, como coordinadora de género del MINGOB.

Al MINEDUC que institucionalice el cargo de la coordinadora de la Unidad de Género con el fin de darle sostenibilidad a los procesos iniciados y logros alcanzados en la prevención de la violencia en el ámbito educativo.

Se recomienda a SEGEPLAN que realice más colaboración y coordinación con las Oficinas Municipales de Planificación, con el objeto de intercambiar experiencias, transmitir conocimientos y socializar políticas públicas que pueden ser abordadas o adaptadas al ámbito local, desde una realidad más específica.

S I G L A S

AIDPI	**Acuerdo de Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas**
ALMG	Academia de Lenguas Mayas de Guatemala
ANAM	Asociación Nacional de Autoridades Municipales.
CAV	Comité de Atención a la Violencia (instancias del sistema de salud en Guatemala)
CDN	Comité Directivo Nacional
CGP	Comité Gerencial del Programa
COCODE	Consejo Comunitario de Desarrollo
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo
COMUPRE	Comisión Municipal de Prevención
COMUSE	Comisión Municipal de Seguridad
CONAPREVI	Comisión Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar
COPREDEH	Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos
DEMI	Defensoría de la Mujer Indígena
F-ODM	Fondo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
INEES	Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad
LMSNS	Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MP	Ministerio Público
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Interamericana del Trabajo
OMM	Oficina Municipal de la Mujer
ONU	Organización de la Naciones Unidas
ONU-HABITAT	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
OPS/OMS	Organización Panamericana de la Salud.
OSAR	Observatorio en Salud Reproductiva
PC	Programa Conjunto
PCVP	Programa Conjunto Ventana de Paz
PDH	Procuraduría de Derechos Humanos
PLANOVI	Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y contra la Mujer
PNC	Policía Nacional Civil
PNPDIM	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de la Mujeres
PNS	Política Nacional de Seguridad

PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SBS	Secretaría de Bienestar Social
SCSPR	Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia
SEGEPLAN	Secretaría General de Panificación
SEPREM	Secretaría Presidencial de la Mujer
SND	Sistema Nacional de Diálogo
SNU	Sistema de Naciones Unidas
ST-CNS	Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad
SVET	Secretaría contra la Violencia sexual, Explotación y Trata de personas
UCP	Unidad de Coordinación del Programa
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas.
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPCV	Unidad de Prevención Comunitaria de la Violencia
URNG	Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca
USAID	Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional

BIBLIOGRAFÍA

Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. PNUD.

Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia.

Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. Guatemala. 1996.

Conflictividad sin resolver 25 años de diálogos fallidos. Guatemala. Prensa Libre, domingo 12 de mayo de 2013. Pág. 2.

Convenio 169. Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Derechos Humanos de las mujeres en Guatemala. Diagnóstico. Instituto de Derechos Humanos de la Universidad San Carlos. IDHUSAC. Programa Plurianual, Democracia y Derechos Humanos en América Central. Unión Europea. 2006.

El Crimen Organizado en América Latina y el Caribe. Mapeo del caso centroamericano. Jairo Hernández Milian. Documentos de Trabajo. Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Fundación Friedrich Ebert (Representación para Costa Rica, Nicaragua y Panamá). Coordinación Regional en Seguridad Ciudadana. El ciudadano en el centro.

Expertos opinan que crímenes responden a falta de oportunidades. Prensa Libre. Guatemala, sábado 18 de mayo de 2013.

Guatemala: Hacia un Estado para el Desarrollo Humano. Informe nacional de desarrollo humano. 2009/2010. PNUD.

Guatemala1996-2010: Hacia un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia. Héctor Rosada-Granados. Cuaderno de Desarrollo Humano. 2009/2010-1. PNUD. Guatemala.

Guía para utilizar indicadores de género. Documento de trabajo. Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional.

Informe de la Alta Comisionada de las Naciones para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala. 2012.

Informe de Seguridad y Justicia. Centro de Estudios de Guatemala. Abril 2013.

La agenda de desarrollo post 2015. Guía para fomentar el diálogo entre los países. Que futuro quieres? PNUD. Agosto 2012.

La Cuerda. Suplemento Especial. Guatemala, junio 2013. Atención inmediata y permanente. El Modelo de Atención Integral (MAI) para las mujeres víctimas de violencia.

La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. PNUD. 2004

Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Decreto 18-2008

Las múltiples violencias que afectan a las juventudes. Estudio. Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud de la Unión Europea en Guatemala. Octubre 2012.Congreso de la República de Guatemala.

Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer. Decreto 22-2008. Congreso de la República de Guatemala.

Ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas. Decreto 9-2009.Congreso de la República de Guatemala.

Ley de armas y municiones. Decreto 15.2009.Congreso de la República de Guatemala.

Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural de Guatemala. Decreto 11-2002. Congreso de la República de Guatemala.

Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Decreto 18-2008. Congreso de la República de Guatemala.

Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar. Decreto 97-1996. Congreso de la República de Guatemala.

Inicia la conversación global. Puntos de vista para una nueva agenda de desarrollo. Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas 2013.
Orientaciones Estratégicas de Política 2014-2016. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Guatemala. SEGEPLAN. Febrero 2013.
Pacto por la Seguridad y la Justicia. 2012.
Panorama Social de América Latina. CEPAL. 2008.
Política Nacional de Juventud. 2012-2020. SEGEPLAN. MIDES. CONJUVE. Con el apoyo del Programa de fortalecimiento del sector Juventud de la UE.
Política Nacional de Juventud. Acuerdo Gubernativo 173.2012
Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Avances Concretados y desafíos a encarar en el marco del Año Internacional de la Juventud. Ernesto Rodríguez. UNESCO. Ciencias Sociales y Humanas. Serie Debates SHS. No. 1. Mayo 2010.
Reforma al Código Municipal. Decreto 22-2010. Congreso de la República de Guatemala.
Retrepo y Tobón, 2011.
Revista No. 01. INEES. Abril 2013.
Sistema Nacional de Dialogo Permanente. Gobierno de Guatemala. 2008.
Tendencias Jurisprudenciales de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala en materia de derechos humanos. Rodolfo Rohrmoser Valdeavellano. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Guatemala 2010.
Tercer Informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Guatemala. SEGEPLAN. Noviembre de 2010.
Violencia Juvenil, maras y pandillas en Guatemala. Informe para la discusión. Interpeace. POLJUVE.
Políticas Públicas para prevenir la violencia juvenil. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala. Septiembre 2009.