ESTUDIOS, PROYECTOS Y PLANIFICACIÓN, S.A.

EPYPSA

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

INFORME FINAL MANCUERNA

Diciembre 2011

Contenido

1) Descripción del Objeto de Estudio 4
1.1 Antecedentes del Programa 4
1.2 Estructura organizativa de la Mancomunidad 7
1.3 Los planes de Desarrollo Mancomunados y Municipales 14
2) Metodología de trabajo de Evaluación 16
2.1 Plan y memoria de trabajo de campo 16
2.2 Condicionantes del Proceso de Evaluación 17
3) Evaluación de primer nivel: sobre el Diseño 18
3.1 Análisis de su evolución 18
3.2 Estudio de los criterios de evaluación y factores externos 20
3.3 Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas 28
4) Evaluación de segundo nivel: Resultados del Programa 30
4.1 Sectores prioritarios y proyectos realizados por componente 30
4.2 Diseño de la muestra y detalle de las intervenciones a evaluar 31
4.3 Estudio de los criterios de evaluación para cada intervención 33
4.4 Conclusiones y recomendaciones 44
4.5 Lecciones aprendidas 47
5) Evaluación de tercer nivel: Proceso de Gestión y ejecución del Programa 49
5.1 Análisis de la organización a nivel mancomunado 49
5.2 Mapeo de procesos en torno al Programa 50
5.3 Estudio de los criterios de evaluación y factores externos 54
5.4 Conclusiones y enseñanzas 58
6.1 Consideraciones sobre el diseño de las prioridades del Programa 61
6.2 Consideraciones sobre la estructura y los procedimientos de gestión 62
6.3 Principales lecciones aprendidas 63

1) Descripción del Objeto de Estudio

1.1 Antecedentes del Programa

Los Acuerdos de Paz de Guatemala, firmados en diciembre de 1996, reconocen el desarrollo rural, la participación social y la descentralización como los tres ejes fundamentales en el proceso de desarrollo en los que se han centrado las prioridades del Estado. El Estado de Guatemala ha reforzado este reconocimiento con la aprobación de la Ley de Consejos de Desarrollo (2002), la Ley General de Descentralización (2002) y las modificaciones del Código Municipal (2002y 2010).

Estas leyes han abierto nuevas perspectivas para la participación ciudadana en la gestión pública, en la planificación democrática de desarrollo y en la modernización de las municipalidades. Tanto el Código Municipal como la Ley de Consejos de Desarrollo promueven mayor fortalecimiento de la autonomía municipal[1]. Se fomenta la participación ciudadana en la gestión municipal, mediante nuevas formas de participación como la comisión de auditoría social, cabildos abiertos, consultas populares. Se reestructuran los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES) y se reactivan los Consejos Comunitarios (COCODES), considerados como el medio principal de participación de la población en la gestión pública. Se reconoce a las mancomunidades de municipios como nuevas formas de cooperación intermunicipal "para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias"[2].

En este contexto la Cooperación Española pone en marcha en 2005 de la mano con las autoridades guatemaltecas el Programa de Desarrollo Local Sostenible (PDLS) con el objetivo de "Contribuir al desarrollo local sostenible de los municipios seleccionados de las cuencas del lago de Atitlán, río Naranjo y región Chortí, a través del fortalecimiento municipal y de mancomunidades, fomento de la economía local y la gestión ambiental y de riesgos[3]".

El PDLS fomenta la creación de condiciones para el desarrollo sostenible que permita la mejora de las condiciones de vida de la población local, especialmente de aquellos grupos más vulnerables, mediante el desarrollo económico y la generación de riqueza en los sectores de la agricultura, turismo y promoción de los pequeños y micro empresarios, toda vez que se reduce la vulnerabilidad ambiental y se mejora la prestación de los servicios básicos.

[1] "El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito" (INFOM: 2002: 10).
[2] Código Municipal, Decreto municipal 12-2002
[3] AECID (2005), Documento de formulación del programa de desarrollo local sostenible en las cuencas del lago de Atitlán, Rio Naranjo y Región Chorti.

Este programa tiene la voluntad de mostrar una estrategia de desarrollo territorial desde lo público con la participación de la sociedad civil y de los entes privados entorno a cuatro ejes estratégicos fundamentales[4]:

- El ciclo integral del agua y la cuenca hidrográfica como área de intervención
- La municipalidad como el principal agente de desarrollo local
- La asociatividad municipal como mecanismo de integración geográfica territorial y generador de economías de escala
- La promoción de la participación ciudadana.

Para la identificación geográfica de las actuaciones del PDLS, se establece como criterio la unidad territorial natural de cuenca hidrográfica, con la finalidad de fomentar en los municipios y mancomunidades de municipios la planificación en función del ciclo integral del agua, para aprovechar en forma sostenible los recursos y reducir la vulnerabilidad ecológica ante los desastres naturales. Así la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) en Guatemala ha apoyado inicialmente tres mancomunidades de municipios, ubicadas en tres cuencas hidrográficas priorizadas:

- La Mancomunidad de municipios de la cuenca alta del río Naranjo - MANCUERNA que integra a ocho municipios: San Juan Ostuncalco, San Martín Sacatepéquez, Palestina de los Altos, San Antonio Sacatepéquez, San Pedro Sacatepéquez, San Marcos, Esquipulas Palo Gordo y San Cristóbal Cucho
- La Mancomunidad de municipios de MANKATITLAN, que integra a cuatro municipios: Panajachel, San Andrés Semetabaj, Santa Catarina y San Antonio Palopó[5].
- La Mancomunidad de municipios de la cuenca del rio Grande - COPANCHORTI que integra a cuatro municipios: Jocotán, Camotán, San Juan Ermita y Olopa.

A las tres mancomunidades iniciales se han sumado dos mancomunidades adicionales a lo largo de la ejecución del PDLS, ambas ubicadas en la cuenca priorizada del Lago Atitlán:

- La Mancomunidad de municipios de MANCTZOLOJYA que integra a tres municipios: Sololá, Sta. Lucía Utatlán y San José Chacayá
- La Mancomunidad de municipios de MANCLALAGUNA, que integra a cuatro municipios: San Juan la Laguna[6], San Pedro, San Pablo y San Marcos la Laguna.

[4] AECID (2005), Documento de formulación del programa de desarrollo local sostenible en las cuencas del lago de Atitlán, Rio Naranjo y Región Chorti.

[5] Santa Catarina se ha retirado, por el momento, de la mancomunidad.

[6] San Juan La Laguna es un municipio inactivo de la Mancomunidad.

Las mancomunidades son las entidades ejecutoras de los fondos del PDLS y responsables delas actuaciones. Por su parte, la OTC realiza una labor de apoyo y supervisión del trabajo, asegurando el correcto uso de los fondos, la ejecución de las actividades acordadas y el logro de los resultados previstos.

A través de este Programa se están trabajando tres componentes estratégicos, siendo éstos[7]:

"Fortalecimiento Institucional

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

Fomento de la Economía Local

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

Gestión Ambiental y de Riesgo

La alta vulnerabilidad ambiental de las cuencas seleccionadas, evidenciada por las consecuencias de la Tormenta Stan, señala la importancia de la gestión ambiental y del riesgo que debe tener la gestión municipal. Para ello es necesario que el tema ambiental, este contemplado como un aspecto fundamental en las Agendas Municipales, que se identifiquen las zonas de mayor vulnerabilidad y se mejore su gestión.

La provisión de los servicios básicos de agua potable, drenajes o la gestión de los residuos sólidos, son servicios que la municipalidad debe atender desde la óptica medio ambiental y de riesgo."

[7] AECID (2005), Documento de formulación del programa de desarrollo local sostenible en las cuencas del lago de Atitlán, Rio Naranjo y Región Chorti

El PDLS está fomentado la creación de condiciones para el desarrollo sostenible que permita la mejora de las condiciones de vida de la población local, especialmente de aquellos grupos más vulnerables, mediante el desarrollo económico y la generación de riqueza en los sectores de la agricultura, turismo y promoción de los pequeños y micro empresarios, toda vez que se reduce la vulnerabilidad ambiental y se mejora la prestación de los servicios básicos.

1.2 Estructura organizativa de la Mancomunidad

La Mancomunidad de municipios de la cuenca alta del río Naranjo – MANCUERNA agrupa los municipios de San Juan Ostuncalco, San Martín Sacatepéquez, Palestina de los Altos, San Antonio Sacatepéquez, San Pedro Sacatepéquez, San Marcos, Esquipulas Palo Gordo y San Cristóbal Cucho. Los municipios que la conforman tienen características distintas lo cual condiciona las intervenciones a priorizar y la estructura organizativa de la Mancomunidad.

Municipio	Población en No de habitantes	Extensión territorial en Km2	Densidad Habitantes/ Km2
San Marcos	36,325	121	300
San Pedro Sacatepéquez	58,005	253	229
Esquipulas Palo Gordo	8,613	21	410
San Cristóbal Cucho	13,928	56	249
San Antonio Sacatepéquez	14,658	79	186
Palestina de los Altos	11,682	48	243
San Juan Ostuncalco	41,150	44	935
San Martín Sacatepéquez	20,712	100	207
TOTAL	**205,073**	**722**	**284**

Fuente: Censo poblacional, INE, 2002

La densidad población de la zona de la MANCUERNA es muy superior a la densidad media de Guatemala y se puede considerar como media hasta media alta. La población de la MANCUERNA se concentra en su mayoría en los municipios de San Pedro, San Marcos y San Juan. Los demás municipios cuentan con una población de aproximadamente 15,000 habitantes.

En cuanto a las actividades económicas de los municipios se categorizan según lo siguiente:

	Agricultura	Comercios y servicios	Construcción	Industria
San Marcos	31%	24%	10%	7%
San Pedro Sacatepéquez	35%	27%	8%	17%
Esquipulas Palo Gordo	39%	21%	24%	4%
San Cristóbal Cucho	72%	11%	8%	6%
San Antonio Sacatepéquez	66%	11%	5%	8%
Palestina de los Altos	79%	7%	6%	3%
Ostuncalco	63%	14%	10%	5%
San Martin Sacatepéquez	83%	7%	5%	2%

Fuente: Elaboración propia a partir del PET de la Mancuerna, 2007

La agricultura es claramente la principal actividad de la mancomunidad. Sin embargo los municipios de San Marcos, San Pedro y Esquipulas Palo Gordo cuentan también con un sector de comercios y servicios, un sector de la construcción y un sector de la Industria muy fuertes.

Esta diferencia se refleja, en parte, en los niveles de pobreza de cada municipio. San Marcos San Pedro y Esquipulas Palo Gordo tienen niveles de pobreza relativamente bajo en comparación con los municipios de San Martín, San Juan o Palestina que alcanzan entre 78 y 82% de pobreza general y más de 20% en pobreza extrema.

Municipio	Pobreza general	Pobreza extrema
San Marcos	28.31	3.59
San Pedro Sacatepéquez	53.34	11.01
Esquipulas Palo Gordo	54.61	8.23
San Cristóbal Cucho	68.85	16.45
San Antonio Sacatepéquez	66.88	15.05
Palestina de los Altos	78.45	25.48
San Juan Ostuncalco	72.48	20.86
San Martín Sacatepéquez	82.89	28.09

Fuente: Mapas de Pobreza en Guatemala al 2002, SEGEPLAN 2006

Existe un déficit cualitativo de servicios básicos en la mayor parte de los hogares de la población de la Cuenca: únicamente el 26% de estos están conectados a la red de drenaje, más del 30% no disponen de chorro de agua, más del 50% no tienen servicio de recogida de basura, más del 75% utiliza la leña como combustible para cocinar y, aunque la gran mayoría posee alumbrado eléctrico, este es caro y de muy baja calidad.

La Cuenca del Río Naranjo fue una de las zonas más afectadas por los efectos de la Tormenta Stan. Según datos de SEGEPLAN, el departamento de San Marcos, en el que se ubica principalmente la

cuenca, fue el departamento más dañado en cuanto a infraestructuras. Más de 300 comunidades fueron afectadas y se contabilizan más de 180 mil damnificados. Han existido severos daños y pérdidas en viviendas, infraestructuras y cultivos, amén de las pérdidas humanas. Se estima que la pérdida económica del departamento provocada por los daños de la tormenta equivale a un 21.9% del PIB y representa un costo de 200 $ por habitante.

En 2003, varias comunidades de la zona se asocian alrededor del tema del agua con el fin de aumentar el abastecimiento de agua. La Fundación Solar con un financiamiento de los Países Bajos apoya entonces la creación de la mancomunidad con el objetivo de mejorar el servicio de agua y apoyar un manejo integral del recurso. MANCUERNA se constituye legalmente según escritura No. 23 de fecha 24 de Septiembre de 2003 e inscrita en el Registro Civil del municipio de San Cristóbal Cucho, departamento de San Marcos, según acta No. 09-2003, folio 34 y libro 01 de personas jurídicas, con fecha 15 de octubre de 2003. Por lo tanto MANCUERNA ya está conformada cuando se inicia el trabajo de identificación del PDLS y, de hecho, los alcaldes de San Marcos y San Pedro participaron al taller de identificación del Programa.

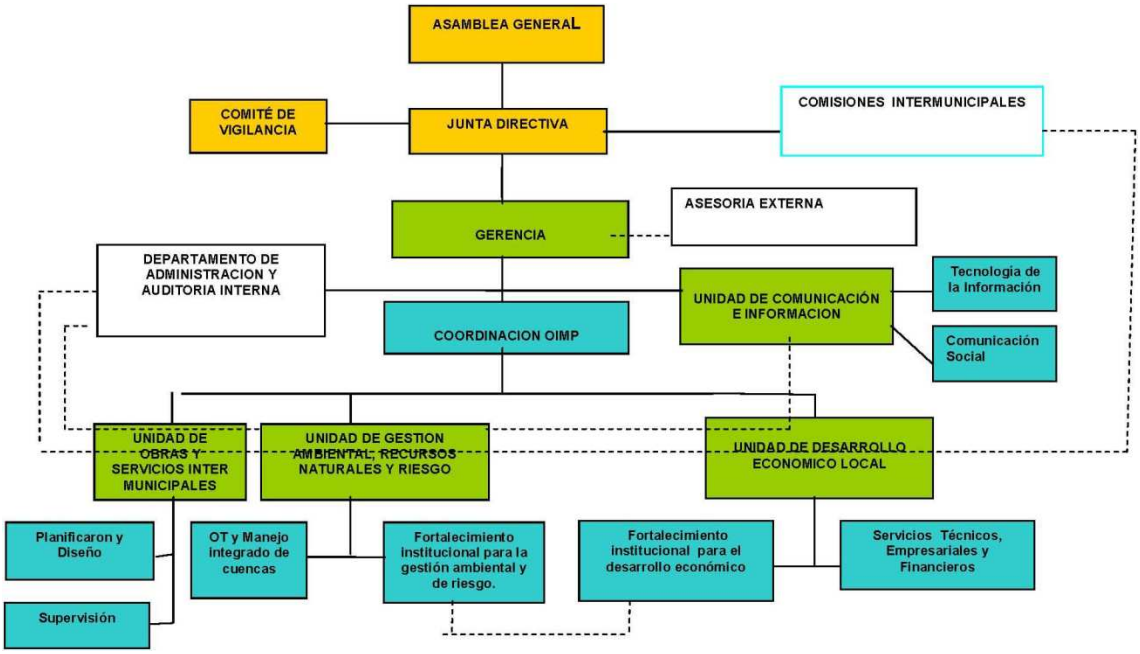
En 2006, la MANCUERNA modifica los estatutos que norman su funcionamiento; y en el segundo semestre del año 2007, contrata una Asistencia Técnica para el diseño del Manual de procedimientos, el Manual de organización, descripción y especificación de puestos y el Reglamento de funcionamiento normativa interna de relaciones de trabajo con el fin de desarrollar instrumentos que coadyuvan a mejorar la eficacia y eficiencia de la MANCUERNA.

La Misión de la MANCUERNA es "*una mancomunidad que promueve **la gestión integrada del recurso hídrico**, a través del fortalecimiento institucional municipal, la gestión ambiental y el fomento económico local, con la participación activa y coordinación de los Gobiernos locales, Sociedad Civil Organizada, instituciones públicas y sector privado; basándose en principios de equidad social, eficiencia económica y sostenibilidad ambiental para beneficiar a la población que habita en la Cuenca del Rio Naranjo*".

La Visión de la MANCUERNA es "*Los Municipios de MANCUERNA para el año 2020 han generado el **restablecimiento de la Gobernabilidad del agua** a través de la construcción de capacidades sociales, en la que gobernantes y gobernados participan en la toma de decisiones para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (GIRH), y con condiciones que permitan el crecimiento económico social, propiciando la equidad de género, al multiculturalidad y el manejo adecuado de los recursos naturales.*"

En cuanto a la organización de la MANCUERNA, la **máxima autoridad es la Asamblea General**. La integra los miembros electos del Consejo Municipal de todos los municipios de la mancomunidad. Se reúne cada tres meses para ver los avances del programa y una vez al año para validar el POA y el informe de

seguimiento producido para el año anterior. Recibe insumos y apoyo por parte de las Comisiones Intermunicipales de Trabajo.



Fuente: Plan Estratégico territorial de la MANCUERNA, 2007

Las Comisiones Intermunicipales de Trabajo tienen como objetivo "*eficientar la labor de dirección de la mancomunidad mediante el trabajo en equipo y la división del trabajo*[8]". Las Comisiones de trabajo se integran por los concejales y/o síndicos que tienen una comisión similar a lo interno de los concejos municipales. En cada comisión hay al menos un representante de cada municipio en total son 8 miembros de cada comisión. Existen hasta la fecha cuatro comisiones:

- La Comisión para el Fortalecimiento Institucional Municipal: vela porque se logre consolidar una estructura eficiente, funcional, sólida y eficaz para brindar servicios mancomunados, a través de impulsar políticas y programas que mejoren la capacidad instalada, técnica, administrativa y financiera de los municipios mancomunados.
- La Comisión para Obras y Servicios Intermunicipales: Vela por que se promuevan políticas y programas que permitan orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la prestación de servicios públicos mancomunados dentro de un ordenamiento territorial en respuesta a necesidades reales compartidas.

[8] MANUAL DE ORGANIZACIÓN,DESCRIPCION Y ESPECIFICACION DE PUESTOS de la MANCUERNA

- La Comisión de Gestión Ambiental, Recursos Naturales y Riesgo: el objetivo de esta comisión es fomentar en la mancomunidad el desarrollo sostenible de los recursos naturales, para garantizar un ambiente sano, seguro y sustentable.
- La Comisión de Fomento del Desarrollo Económico y Social: encargada de promover la intervención de los diferentes sectores en actividades intermunicipales que permitan el crecimiento económico, social y equitativo en los municipios mancomunados.

El Órgano de Vigilancia y/o Tribunal de Honor está integrado por las tres municipalidades que no integran la Junta Directiva. La función principal de este Órgano es "*verificar el avance en el cumplimiento de objetivos y metas de la Política Hídrica y demás herramientas y estrategias acordadas por la Asamblea General y Junta Directiva para el manejo integrado del recurso hídrico; además, constituye el órgano de la Mancomunidad responsable de conocer denuncias, ordenar investigación, evaluar informes, dictaminar y acordar sanciones cuando a uno o varios asociados activos se les acuse de cualquier falta*[9]".

La autoridad operativa de la MANCUERNA es la junta directiva que se reúne una vez al mes y cuenta con los alcaldes a los cuatro puestos estratégicos (presidente, vice-presidente, secretario y tesorero). Según el manual de funciones de la MANCUERNA, tiene como objetivo "*Lograr que la mancomunidad sea dirigida en forma eficiente impulsando procesos asociativos transparentes, solidarios y con equidad para brindar mejores servicios públicos a la población*".

Las decisiones tomadas por la Junta Directiva se ejecutan a través de **la Oficina Intermunicipal de Planificación**, con personal técnico y administrativo para gestionar las intervenciones priorizadas. El gerente de la OIMP sirve de enlace con la Junta Directiva a la cual el presenta los informes de seguimiento y las planificaciones de actividades. La OIMP está integrada por seis unidades: Gerencia, Administración, Gestión Ambiental y de Riesgo, Fomento Económico y Social, Fortalecimiento Institucional, Departamento de Comunicación Social y la de Obras Intermunicipales.

Además se ha electo una **Junta cotizadora y adjudicadora** para resolver la evaluación y contratación de personal, equipo, asistencia técnica y/o consultorías.

A nivel de fondos, la MANCUERNA tiene como principal financiador a la AECID a través del PDLS. El PDLS aporta alrededor de 87% de las subvenciones gestionadas por la MANCUERNA.

[9]MANUAL DE ORGANIZACIÓN,DESCRIPCION Y ESPECIFICACION DE PUESTOS de la MANCUERNA

Donante	Nombre del Proyecto	Monto (en quetzales)	Fecha Inicio	Fecha Final
Fondos propios	Aportes de los 8 municipios socios	Q2,200,000.00	01/03/2005	a la fecha
AECID	Subvención 2005 PDLS	Q4,607,621.12	31/03/2006	30/03/2008
Municipios democráticos UE	Programa descentralizacióny fortalecimiento municipal	Q200,000.00	01/10/2006	31/07/2008
AECID	Subvención 2006 PDLS	Q6,774,215.65	25/07/2007	24/01/2009
PNUD	Centro de servicios empresariales para las mujeres	Q126,885.00	06/12/2007	04/11/2008
AECID	Subvención 2007 PDLS	Q10,967,347.97	29/02/2008	18/12/2009
AECID	Subvención 2008 PDLS	Q9,401,890.58	27/04/2009	27/10/2010
FAO	(GCP/GUA/012/SPA)-ATINAR II	Q652,500.00	12/10/2009	11/01/2011
AECID	Subvención 2009 PDLS	Q9,505,404.39	11/12/2009	10/06/2011
UNFPA	GTM6P12A	Q325,999.58	01/05/2010	31/12/2010
MAGA-FIDA	bosques comerciales de pinabete para la venta navideña	Q241,325.00	25/05/2010	31/12/2011
OPS	GU/LOA/1000009.001	Q152,000.00	28/05/2010	15/07/2010
MAGA-FIDA	Construcción tercera fase centro de comercialización San Martin Sac.	Q718,000.00	20/08/2010	31/12/2011
UNICEF	GUA/2010/029	Q744,400.00	01/09/2010	31/12/2010
OPS	GU/LOA/1000015.001	Q142,000.00	21/09/2010	15/10/2010
AECID	Subvención 2010 PDLS	Q5,415,886.00	08/11/2010	07/05/2012
MAGA-FIDA	Construcción de 8 invernaderos en San Martin Sac.	Q160,000.00	28/11/2010	31/12/2011
PNUD-AECID	Ventanilla de gobernabilidad del agua	Q680,798.56	01/12/2010	01/06/2011
OPS	GU/LOA/1000044.001	Q168,000.00	02/12/2010	13/12/2010
MAGA-FIDA	Construcción 8 invernaderos en San Antonio Sac.	Q160,000.00	10/12/2010	31/12/2011
OPS	GU/LOA/1000003.001	Q137,000.00	01/04/2011	13/05/2010

Fuente: Información proporcionada por la MANCUERNA

Entre 2006 y mitad de 2008 la mitad de los fondos fueron utilizados para gastos estructurales y asistencias técnicas. A partir de inicio de 2008 (inicio de la subvención PDLS-P2007) los montos

destinados a inversión han aumentado significativamente sin que los montos destinados a gastos hayan disminuido.

Subvención AECID	Gasto (US$)	Inversión US$)	Total (US$)	Porcentaje Inversión
PDLS- P2005	328,450	265,050	593,500	45%
PDLS- P2006	582,546	247,110	829,656	30%
PDLS-P2007	414,224	851,092	1,265,316	67%
PDLS-P2008	639,380	567,106	1,206,486	47%
PDLS-P2009	504,904	661,604	1,166,509	57%
PDLS-P2010	148,638	349,113	497,750	70%

Fuente: Información proporcionada por la MANCUERNA

Adicionalmente a las subvenciones, la MANCUERNA recibe aportaciones de los municipios a través de cuotas anuales que han ido aumentando con el fin de conseguir una cierta sostenibilidad de la MANCUERNA con fondos locales. Para el año 2011 cada municipio tiene una cuota anual de Q100,000, lo cual permitirá proveer los gastos de funcionamiento de la OIMP, es decir los gastos de oficinas y el salario del gerente, los coordinadores de unidades y el personal administrativo necesario para hacer funcionar esta estructura.

El equipo técnico trabaja en torno a tres componentes principales que son los componentes del PDLS: Fortalecimiento Institucional, Desarrollo Económico Local y Gestión Ambiental y de riesgo. Según el informe de avances entregado por la MANCUERNA en el marco de la presente evaluación, la repartición sectorial presupuestaria es la siguiente:

ACTUACIONES montos en dólares	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Fortalecimiento de la producción de papa y hortaliza (sistemas de riego, estudios, 2 centros de comercialización)	-	60,353	367,803	231,597	249,736	62,692	972,181
Fortalecimiento UDEL y apoyo al emprendedurismo, formación ocupacional y servicios de desarrollo empresarial	29,833	42,893	124,850	64,500	56,394	27,333	345,803
TOTAL DEL	29,833	103,246	492,653	296,097	306,129	90,026	1,317,984
Tratamiento de aguas residuales (estudios, 2 plantas en San Antonio y Esquipulas)	137,371	141,711	133,444	12,500	15,385	-	440,411
Manejo integrado de Residuos sólidos (Educación Ambiental, reglamentos, estudios, relleno sanitario de San Pedro)	11,454	18,677	361,633	414,759	514,753	284,580	1,605,856
Gestión integrada de micro cuencas (estudios, apoyos a consejos de micro cuencas)	-	118,270	44,700	34,509	23,685	5,333	226,497

Reforestación de zonas de recarga hídrica (viveros, capacitaciones, seguimiento)	-	65,932	5,000	13,125	6,010	1,867	91,933
Ordenamiento territorial	-	-	-	100,000	24,038	-	124,038
TOTAL GAR	148,825	344,589	544,777	574,893	583,871	291,780	2,488,735
Planificación estratégica a nivel departamental, mancomunada y municipal	34,354	34,690	13,333	-	-	-	82,377
Catastro y ordenamiento territorial	-	-	-	2,000	-	-	2,000
Recaudación de ingresos municipales (reglamentos y juzgados municipales)	6,389	69,020	-	34,375	35,499	5,333	150,616
Comunicación de los municipios y de la MANCUERNA con los ciudadanos	-	82,886	10,000	12,500	13,702	88	119,176
Gestión administrativa y transparencia en los municipios (auditoria y SIAF)	-	3,600	3,333	15,625	-	-	22,558
Fortalecimiento institucional para la GIRH	146,072	20,903	28,267	28,517	10,051	2,000	235,809
Formación autoridades y técnicos municipales	23,693	17,849	8,000	26,500	28,245	7,148	111,435
TOTAL FI	210,508	228,948	62,933	119,517	87,496	14,569	723,972
Personal Técnico Mancomunidad	85,842	53,896	42,379	67,375	68,029	24,667	342,188
Gastos Administrativos Mancomunidad	87,135	40,478	33,808	36,404	23,125	20,267	241,216
Gastos supervisión AECID	31,357	58,500	88,765	112,200	97,858	56,442	445,122
TOTAL FUNCIONAMIENTO	204,334	152,874	164,952	215,979	189,012	101,375	1,028,526
TOTAL MANCUERNA	593,500	829,656	1,265,316	1,206,486	1,166,509	497,750	5,559,217

Fuente: presupuesto desglosado entregado por MANCUERNA, montos en dólares

1.3 Los planes de Desarrollo Mancomunados y Municipales

En 2003, se genera el primer Plan Estratégico de Desarrollo Integral en la zona que es el plan municipal de San Marcos, Plan Participativo con una temporalidad de ejecución de diez años formulado con apoyo técnico, logístico y económico de la AECID. La finalidad de generar la información es para identificar los recursos y la problemática existente y para buscar y priorizar alternativas de solución.

En 2006, SEGEPLAN impulsa el proceso de Planificación Estratégica Territorial (PET) del Valle de San Marcos para la construcción del PET a nivel regional. Sin embargo el PET no se materializa hasta 2008. El PET se formula entonces con el apoyo de Municipios Democráticos, la AECID, la Fundación Solar y con recursos propios de la mancomunidad. En la formulación del PET participan autoridades locales y sociedad civil. Se prioriza claramente una visión de gestión integrada de los recursos hídricos a través de un objetivo general y dos objetivos específicos. Actualmente el PET se está reformulando: estará finalizado a final de 2011.

Objetivo estratégico general: Crear las condiciones, para que la población presente y futura del territorio de la Mancomunidad de municipios de la cuenca del río naranjo, tenga **acceso al recurso agua**

en calidad y cantidad, promoviendo la gestión integrada del recurso hídrico y el desarrollo económico local, con la participación activa de las autoridades municipales, instituciones públicas y privadas y la población organizada.

Objetivos estratégicos específicos:

Se ha contribuido a la conservación del recurso agua, a través del saneamiento ambiental, manejo de recursos naturales, diversificación de actividades económicas y fortalecimiento institucional municipal y comunitario.

Se ha mejorado, ampliado y normado la cobertura y uso del recurso agua para consumo humano y actividades productivas, a través de la organización comunitaria, mejoramiento de las capacidades políticas, financieras, técnicas y administrativas de las municipalidades y comunidades, en busca de la sostenibilidad, equidad y uso racional del recurso hídrico.

Los objetivos se concretan a través de la priorización de dos programas: (i) el Programa de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos con énfasis en fortalecimiento institucional municipal para la gobernabilidad del agua y sus recursos asociados; y uso y manejo sostenible del agua y sus recursos asociados; (ii) el Programa de Desarrollo Económico Ambientalmente Sostenible con énfasis en fortalecimiento institucional municipal para el desarrollo económico local; fomento y diversificación de oportunidades de ingresos familiares no agrícolas; desarrollo productivo agropecuaria; erradicación de la precariedad ocupacional.

En 2008 se realizaron los planes municipales de desarrollo con el apoyo de Municipios democráticos y el PDLS. En el caso de San Marcos, San Pedro, San Antonio y San Cristóbal, se actualizaron los planes municipales con el apoyo del CODEDES de San Marcos y de SEGEPLAN en 2010. Cabe señalar que la nueva planificación municipal utiliza un enfoque basado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Desarrollo Humano priorizando objetivos estratégicos relativamente distintos del PET. Los municipios siguen priorizando aspectos relativos a fortalecimiento institucional, gestión integrada de los recursos naturales y desarrollo económico local, pero resaltan igualmente el acceso a la salud y la educación, el desarrollo del ecoturismo y la seguridad alimentaria (en el caso de San Cristóbal Cucho), los cuales son aspectos que no se toman en cuenta de manera prioritaria en el PET.

2) Metodología de trabajo de Evaluación

2.1 Plan y memoria de trabajo de campo

En el marco de la evaluación Intermedia del PDLS, se ha realizado una primera fase de trabajo de gabinete con un análisis extenso de fuentes bibliográficas y de la documentación entregada por la MANCUERNA y la OTC que se completó con una fase de campo.

La fase de análisis bibliográfica permitió definir las reuniones y las visitas necesarias para completar la información en base a las preguntas de la evaluación presentada en la oferta. Así, en esta fase de campo se realizó una primera ronda de visita y de entrevistas. Se completará posteriormente con una presentación del trabajo realizado y un taller de discusión con los actores involucrados en la evaluación.

Esta primera visita tuvo como objetivo[10]:

- Entrevistar al gerente de la MANCUERNA y a la Asesora Técnica Local a fin de detallar aspectos de diseño, proceso y resultados del PDLS en el marco global de la MANCUERNA.
- Entrevistar al equipo gestor de la mancomunidad a fin de analizar con más detalles los procesos seguidos en el marco del PDLS tanto a nivel de formulación como de ejecución, y ver los niveles de coherencia entre componentes y en un mismo componente.
- Entrevistar los alcaldes de la mancomunidad afin de conocer su visión de la MANCUERNA en cuanto a ser una herramienta al servicio de los municipios para solucionar problemas comunes prioritarios.
- Entrevistar a los técnicos municipales involucrados en el Programa para conocer su grado de integración en la organización y los beneficios que han recibido directamente del PDLS como beneficiarios directos del componente de fortalecimiento institucional.
- Entrevistar los beneficiarios finales a partir de una muestra representativa de intervenciones a fin de valorar los resultados alcanzados por el PDLS con el objetivo de sacar conclusiones y recomendaciones a nivel global.
- Visitar intervenciones para realizar observaciones directas y precisar la valoración de los resultados alcanzados.

Se seleccionaron intervenciones representativas de cada uno de los componentes del programa en base a la información suministrada por la MANCUERNA en su memoria de labores 2005-2010. Se entregó la lista de los proyectos seleccionados a la OTC y a la gerencia de la MANCUERNA para su discusión y su ajuste en cuanto sea necesario. De manera general los criterios de selección de las intervenciones fueron: la selección de intervenciones en cada uno de los componentes del programa, la selección de

[10] Se adjunta en anexo la lista de personas entrevistadas.

intervenciones en diferentes municipios, la selección de proyectos considerados como representativos del trabajo realizado por las unidades DEL y GAR, sabiendo que la valoración del componente FI se hizo con las entrevistas a técnicos municipales, autoridades locales y equipo técnico de la mancomunidad.

Componente desarrollo económico local

La UDEL ha priorizado dos ejes de trabajo: (i) apoyo al cultivo y a la comercialización de patatas y hortalizas; (ii) apoyo a grupos de emprendedoras. En este contexto se realizó una reunión con la Junta Directiva de GREPAHGUA, (Gremial de Papicultores y Horticultores de Guatemala) y la visita de intervenciones de cultivos y comercialización: unos macrotúneles de hortalizas en San Cristóbal Cucho y el centro de comercialización de San Martin con sus respectivos beneficiarios.

Además se realizó una reunión con diferentes grupos de emprendedoras que enseñaron sus productos.

Componente de gestión ambiental y de riesgo

La UGAR ha priorizado tres ejes de trabajo: (i) gestión del recurso hídrico; (ii) manejo integrado de desechos sólidos; (III) gestión de riesgos. Se propuso visitar las inversiones las más destacadas hasta la fecha. Se realizó una visita a la planta de tratamiento de aguas residuales de San Antonio con el encargado de su operación; una visita al relleno sanitario y al centro de clasificación de San Pedro con el técnico municipal encargado del tema de desechos sólidos y el equipo de la MANCUERNA. Finalmente se realizó una visita al sistema de agua potable de San Miguel de los Altos en San Antonio como ejemplo de las acciones desarrolladas para el abastecimiento en agua potable de comunidades rurales de la MANCUERNA.

2.2 Condicionantes del Proceso de Evaluación

El equipo técnico de MANCUERNA apoyó la fase de campo, comentando la selección de intervenciones, realizando las convocatorias y acompañando el equipo evaluador a las diferentes visitas. Las convocatorias realizadas tuvieron un muy alto nivel de respuesta, que sea con las autoridades locales, con los técnicos municipales o con los beneficiarios de intervenciones. El equipo de MANCUERNA entregó una información muy completa permitiendo realizar un análisis bibliográfico extenso.

3) Evaluación de primer nivel: sobre el Diseño

3.1 Análisis de su evolución

El PDLS se formula a partir de un taller de identificación en noviembre 2004 en el cual participan alcaldes, representantes de instituciones del gobierno Central, representantes de la sociedad civil y donantes internacionales (un total de 52 participantes). En particular participaron autoridades locales de las municipalidades de: Jerez, Santa Catarina Mita, El Progreso del departamento de Jutiapa; San Marcos y San Pedro Sacatepéquez del departamento de San Marcos; Esquipulas y Jocotán del Departamento de Chiquimula; Morales del departamento de Izabal; Quetzaltenango y La Esperanza del departamento de Quetzaltenango; San Benito del departamento de Petén. Cuatro de estos municipios integran actualmente mancomunidades apoyadas por el PDLS (MANCUERNA y COPAN CHORTI).

En 2005 el PDLS cuenta con un documento de formulación global que abarca tres de las cinco mancomunidades del actual PDLS: MANKATITLAN, MANCUERNA y COPAN CHORTI. Este Documento define como componentes principales del Programa el Fortalecimiento institucional de las municipalidades y de la participación de las organizaciones de la sociedad civil, el Fomento de la Economía Local, la Gestión Ambiental y de Riesgo, que siguen siendo actualmente los componentes principales del Programa.

Este documento sustenta su lógica de intervención sobre un diagnostico socio-económico de las tres regiones de intervención identificadas, un diagnostico institucional reseñando las principales debilidades y fortalezas de las municipalidades en Guatemala y un estudio de los aspectos jurídicos e institucionales vigentes que tienen incidencia en la ejecución de un programa de desarrollo local sostenible bajo la tutela de un gobierno municipal.

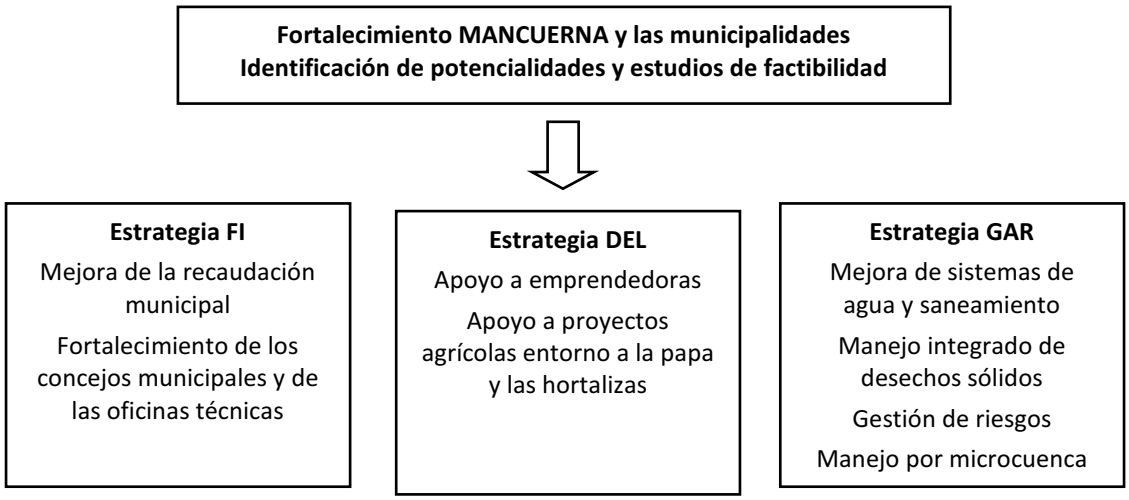
Estos insumos permiten al PDLS alinearse de manera general con el marco legal vigente y con el contexto institucional del país.

El documento de formulación del programa define ejes estratégicos de trabajo y lógicas de trabajo para los tres componentes priorizados a través del Programa, proponiendo resultados y líneas de actividad a mediano plazo. La concreción de las actividades se encuentra a nivel de los POA los cuales son específicos para cada mancomunidad.

De manera particular para la MANCUERNA, el PDLS cuenta con cinco POAs ejecutados entre marzo 2006 y junio 2011. Aunque haya algunas divergencias entre lo ejecutado y lo formulado, la lógica de intervención formulada ha sido la lógica de intervención que se aplicó. Así los dos primeros POAs enfatizan principalmente resultados hacia el fortalecimiento de la mancomunidad y de los municipios a nivel estructural y de personal, así como de asistencia técnica para identificar las potencialidades de la

zona y los estudios de factibilidad de las obras a realizar. A nivel de inversiones, se equipan las oficinas municipales y la oficina mancomunada y se empieza la construcción de las plantas de tratamiento de aguas residuales.

A partir del POA 2007 cuya ejecución empieza en marzo 2008, se cuenta con la planificación estratégica a nivel de mancomunidad y a nivel municipal, la estrategia de recaudación de ingresos propios por las municipales, la estrategia de comunicación. UDEL cuenta con la estructura y los estudio necesarios para implementar acciones: estudios de la cadena de la papa, diagnostico de las potencialidades del tejido económico de la mancomunidad, oficinas UDEL a nivel municipal, planes directores de de desarrollo económico local. UGAR tiene los principales documentos necesarios para un manejo integrado de la cuenca y sus recursos: estudios de factibilidad de planes directores de agua y saneamiento y planes de manejo de microcuencas. A través del diseño de esta documentación durante los POAs 2005 y 2006, se puede diseñar las estrategias FI, DEL y GAR sustentadas sobre diagnósticos participativos y estudios de factibilidad.



Fuente: Elaboración propia

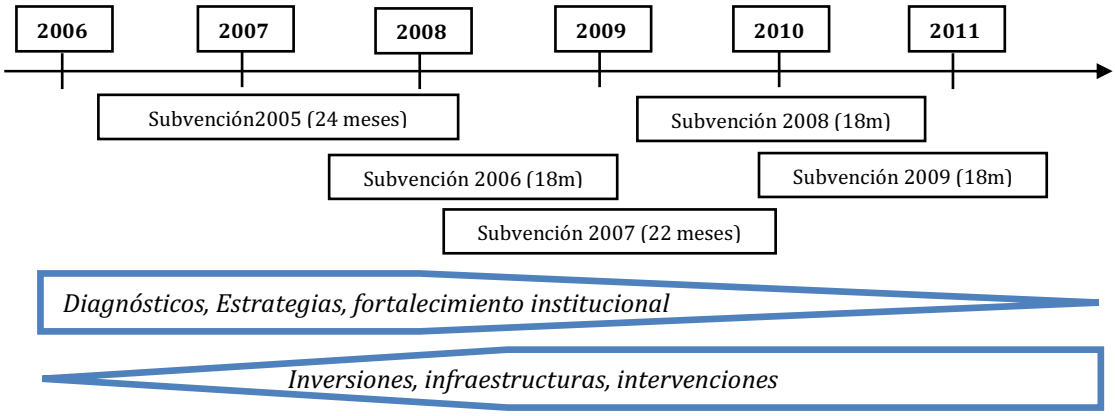
En los POAs 2007, 2008, 2009, se realizan las principales inversiones. Esta dicotomía entre los POA 2005-2006 y los POA 2007-2008-2009 es muy visible con un aumento claro de los componentes GAR y DEL y una disminución a la mitad del presupuesto de FI.

FI se enfoca en realizar un seguimiento de las actividades impulsadas durante los POAs 2005-2006 mejorando la recaudación municipal a través del acompañamiento de la puesta en marcha de reglamentos y el fortalecimiento de Juzgados de Asuntos Municipales, y fortaleciendo los Consejos Municipales y Técnicos Municipales.

DEL, por su parte, realiza importantes inversiones con la construcción de los centros de comercialización y los sistemas de riego, y con el equipamiento de las emprendedoras. Se apoya claramente en las Unidades Municipales de Desarrollo Económico Local (UDEM) para identificar y darle seguimiento a las emprendedoras.

GAR realiza también la mayoría de sus inversiones: finalizando la construcción de las plantas de tratamiento y, sobre todo realizando las grandes inversiones y estudios para la puesta en marcha de la gestión de residuos sólidos (construcción de relleno sanitario y compra de trenes de aseo en particular). Se apoya también fuertemente sobre el personal técnico de las municipalidades para las actividades de educación ambiental y para las actividades de reforestación.

Lógica del diseño de los POA del PDLS



Fuente: Elaboración propia

3.2 Estudio de los criterios de evaluación y factores externos

Alineamiento y apropiación

El diseño del PDLS se realizó con el apoyo de un amplio número de actores tanto de la sociedad civil como de las autoridades locales y centrales, asegurando un alto nivel de alineamiento del mismo con las prioridades detectadas por los actores implicados en el desarrollo de Guatemala. Se ve reflejado una clara inquietud de adecuar el programa al marco legal del país y al contexto en cuanto a la situación institucional de los municipios así como de la situación socio-económica de las zonas receptoras del Programa. Los alcaldes de San Pedro y San Marcos participaron en el taller de identificación lo que ha permitido tomar en cuenta las inquietudes de los dos municipios más poblados de la MANCUERNA

desde el inicio del PDLS. Así pudieron apropiarse de los componentes identificados y ajustar, en cierta medida, la propuesta del Programa a las necesidades que consideraban como prioritarias.

Comparando los componentes del PDLS con las prioridades del PET formulado en 2008, existe una clara coherencia lo que muestra que las prioridades del PDLS siguen siendo prioridades de los municipios que conforman MANCUERNA.

El PDLS hace también especial énfasis en el enfoque de cuenca sabiendo que los municipios que constituyen MANCUERNA hacen parte de la cuenca alta del Rio Naranjo y la lógica de acción de la mancomunidad se ha enmarcado, en su mayoría, en un enfoque de cuenca.

Así se han realizado planes de manejo integral de micro cuencas y capacitación a nivel comunitario, se han diseñado actividades de reforestación de zonas de recarga hídrica y actividades de educación y organización ambiental. Para tales fines MANCUERNA se ha apoyado sobre la utilización del GIS para priorizar las intervenciones y elegir la alternativa la más adecuada en cuanto a su impacto sobre la mejora de la cuenca. Se ha también trabajado muy de cerca la participación ciudadana para tratar problemas que corresponden a necesidades detectadas.

En los subcomponentes de gestión de residuos sólidos y de tratamiento de aguas residuales, el enfoque puede ser menos visible. Sin embargo los lugares los más idóneos para las plantas de tratamiento se han elegidos en función de las máximas zonas de contaminación de la cuenca y se realiza actualmente un seguimiento de la calidad del agua en el territorio. Al igual la gestión de residuos sólidos ha sido un tema central de MANCUERNA y tiene como objetivo disminuir la contaminación de la zona de intervención de la MANCUERNA.

El equipo técnico de MANCUERNA ha buscado relacionar también las actividades DEL con el enfoque de cuenca priorizando actividades entorno a microcuencas. Sin embargo, las principales estrategias de UDEL en cuanto a volumen de actividades y de fondos no son actividades relacionadas con la conservación de las microcuencas sino que son más bien mejorar vías de comercialización para la producción agrícola de la zona, teniendo como ejes articuladores las vías de comunicación de la zona.

Por otra parte, el mismo Programa ha fomentado el fortalecimiento de las autoridades locales tanto políticas como técnicas a fin de mejorar las capacidades de las municipalidades y favorecer así su participación activa en la definición de prioridades que respondan a las prioridades marcadas por el gobierno local receptor. Este fortalecimiento ha tenido también una parte enfocada hacia el fortalecimiento institucional para la gestión integrada del recurso hídrico, a través en particular de la creación y del fortalecimiento de las unidades GAR a nivel municipal.

En cuanto a la participación de los beneficiarios en el diseño y la ejecución del programa, las autoridades locales participan a la formulación de la planificación anual del PDLS entregando a la MANCUERNA los

perfiles de proyectos que han priorizado. La MANCUERNA estudia con el apoyo de los asesores sectoriales de la OTC la factibilidad de los proyectos presentados y seleccionan las propuestas consideradas como viables para formular el POA. El equipo técnico presenta a las autoridades el POA para su discusión y validación. Así las autoridades son las responsables de aprobar el POA y sus actividades. En la fase de ejecución de las actividades, las autoridades tienen también un muy alto nivel de involucramiento, aspecto fomentado por AECID. Así la junta directiva de MANCUERNA realiza reuniones mensuales donde el gerente de la unidad técnica intermunicipal presenta los avances de actividades.

A través de las reuniones realizadas durante la fase de campo se detectó un claro liderazgo en la toma de decisiones por parte de las autoridades locales y un compromiso de los técnicos municipales con la MANCUERNA. Los proyectos presentados por las autoridades locales muestran una complejidad cada vez más importante pasando de peticiones puntuales a la definición de proyectos de envergadura como pueden ser los rellenos sanitarios o los centros de comercialización de hortalizas. Los técnicos municipales se involucran en las actividades de seguimiento y monitoreo aunque hasta el momento no participan en la formulación de los POAs.

Aunque haya habido importantes cambios políticos desde 2005 en la MANCUERNA, las autoridades locales han mantenido el mismo compromiso con la unidad técnica intermunicipal. Asimilan cada vez menos el programa con la unidad técnica de la mancomunidad y ya no consideran la unidad como una oficina de proyecto sino que la ven como una herramienta de desarrollo de sus municipios. Así han empezado a buscar otros financiadores para los temas que consideren como prioritarios y desde 2010 se han multiplicado los convenios con otras entidades (11 convenios para un total de 2.6 millones de quetzales) y están actualmente formulando un documento para desarrollar un componente de seguridad alimentaria.

Sin embargo la mayoría de las acciones diseñadas siguen siendo acciones a nivel municipal más que mancomunado. El fin de MANCUERNA es apoyar los municipios a resolver problemas que no pueden resolver de manera independiente y no sustituirse al municipio. En el caso de MANCUERNA la gran mayoría de las acciones realizadas son necesidades municipales que se resuelven a nivel municipal y a las cuales a veces se suman municipios vecinos de menor envergadura. Así se pretende que los centros de comercialización tengan impactos sobre varios municipios, sin embargo son principalmente obras que tendrán beneficios para los productores del propio municipio.

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

- el incremento paulatino de los aportes municipales a la Mancomunidad con vistas a sufragar su estructura ;

- la asunción de unidades municipales impulsadas por el componente de Fortalecimiento Institucional con presupuestos municipales, una vez apoyadas en los primeros años por el Programa de Desarrollo Local Sostenible,
- y la contraparte financiera o en especie para sufragar las obras concretas e inversiones a nivel municipal y regional que han definido con los componentes de Desarrollo Económico Local y Gestión Ambiental y de Riesgos.

Gestión por resultados

El sistema de de seguimiento y medición de resultados es un aspecto que ha sido tratado con especial atención por la MANCUERNA.

Así aunque los documentos de formulación y de seguimiento de los POAs[11] no tengan indicadores de seguimiento suficientemente precisos para evidenciar si un resultado esperado ha sido alcanzado, existe una clara mejora en el diseño del marco lógico entre el primer POA y el último POA. En la elaboración de los últimos POA (2008, 2009, 2010) ya se puede apreciar una vinculación a los objetivos de los Planes Estratégicos Territoriales de resultados concretos, a los que se asocian indicadores para medir su evolución. La mayoría de los indicadores presentados llenan los criterios necesarios para medir los resultados: definir los grupos meta; cuantificar; cualificar; fijan tiempos; y determinar la localidad.

Adicionalmente el equipo técnico de MANCUERNA ha diseñado sistemas de monitoreo para los diferentes componentes del PDLS. Así el componente GAR ha desarrollado, en colaboración con la municipalidad de San Pedro, indicadores de seguimiento del manejo integrado de los residuos sólidos. Estos indicadores permiten monitorear el volumen de residuos orgánicos tratados, el volumen de plásticos recuperados, la reducción de residuos a disposición final y el aumento de cobertura del servicio de recogida de basura.

Al igual, la UDEL ha desarrollado un sistema de monitoreo relacionado a los ingresos económicos mensuales de los beneficiarios a fin de medir los resultados de los proyectos de desarrollo económico sobre la población beneficiaria.

Sin embargo, según la información disponible, no se cuenta con una línea de base que defina indicadores de seguimiento de resultados. Ciertamente, la formulación inicial del PDLS general presenta resultados esperados e indicadores por componente. Sin embargo no son indicadores de resultados concretos, valorables a lo largo del tiempo, sino que son más bien indicadores de logro de actividades sin precisión temporal.

[11] Contamos solamente con los informes de seguimiento de los POAs 2005 y 2006.

Se ha buscado mejorar la gestión por resultados en octubre 2010[12] con el levantamiento de la línea basal del PDLS. Tenía como objetivo definir y medir un conjunto de indicadores seleccionados, que posteriormente servirían para el seguimiento y la evaluación sistemáticos del programa en sus distintos componentes y circunscripciones. Aunque muestre una mejora en comparación con los indicadores iniciales del PDLS, los indicadores elegidos son principalmente cualitativos y en parte basados en apreciaciones de entrevistados. Son, en algunos casos, indicadores de realización de actividades más que indicadores medibles de impactos del programa sobre la población beneficiaria.

Concentración

Según la información entregada (presupuesto desglosado de todas las subvenciones PDLS, informes de seguimiento de los POAs 2005 y 2006), los resultados previstos están relacionados con un presupuesto a nivel de formulación pero no concuerdan con los presupuestos ejecutados. Sin embargo a partir del análisis del presupuesto ejecutado desglosado por actividades, se puede considerar que las dotaciones financieras parecen en adecuación con los resultados a alcanzar con una concentración del presupuesto en las obras de envergadura.

A nivel de **concentración geográfica** de las acciones se han realizado numerosos diagnósticos a fin de priorizar ejes estratégicos en función de criterios sociales y técnicos consensuados. A través de estos procesos la MANCUERNA ha intentado fomentar una visión conjunta de desarrollo y evitar una visión individualista de los alcaldes. El documento de planificación a nivel mancomunada que fue consensuado entre los municipios de la MANCUERNA apuesta claramente a la gestión integral del recurso hídrico como tema principal, y presenta una priorización de acciones a través de la matriz de planificación y la matriz de pre-inversión.

Sin embargo, según la información que fue entregada al equipo consultor, el propio PDLS no cuenta con una tabla clara de puntuación de las intervenciones entregadas con una ponderación entre aspectos sociales (llegar a los más pobres) y técnicos (apoyar intervenciones viables).

En la práctica, la selección de intervenciones a financiar se hace en primera instancia con la presentación por parte de cada municipio de propuestas, fruto a priori de los Planes de Desarrollo Municipal y sectoriales. Se completa por la verificación de la viabilidad de cada una por parte de la Unidad Técnica de MANCUERNA. Por lo tanto el principal criterio de selección es la priorización por parte de cada municipio y la viabilidad de las intervenciones presentadas, sin que prevalezcan criterios de

[12]Evaluación de impactos del Programa de Desarrollo Local Sostenible, 2010.

vulnerabilidad o de número de beneficiarios. Eso se explica por el hecho que las decisiones no se toman únicamente en función de criterios técnicos y sociales medibles sino que la negociación entre las autoridades municipales es un aspecto clave del programa a la hora de distribuir los fondos, procurando favorecer a todos los municipios participantes, independientemente de sus condiciones de desarrollo y vulnerabilidad o del número de beneficiarios. Este hecho ha proporcionado, sin duda con un objetivo político, una mayor proximidad de las Municipalidades a la Mancomunidad y un involucramiento mayor de población y sobre todo de Concejos Municipales.

Hasta la fecha los alcaldes no han sido sensibles al aporte político que puedan aportar acciones mancomunadas sino que han preferido realizar acciones visibles a nivel de su propio municipio, a veces relacionadas con intervenciones en otros municipios.

En cuanto a **concentración sectorial** de las intervenciones, MANCUERNA ha trabajado los tres componentes prioritarios del PDLS, de manera equilibrada con más volumen de fondos en GAR, lo que esta coherente con la apuesta de MANCUERNA para la gestión integrada del recurso hídrico y el enfoque de cuenca.

Montos en euros	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
FI	210,508	228,948	62,933	119,517	87,496	14,569	723,972
DEL	29,833	103,246	492,653	296,097	306,129	90,026	1,317,984
GAR	148,825	344,589	544,777	574,893	583,871	291,780	2,488,735
ADMIN	204,334	152,874	164,952	215,979	189,012	101,375	1,028,526
TOTAL	**593,500**	**829,656**	**1,265,316**	**1,206,486**	**1,166,509**	**497,750**	**5,559,217**

Fuente: Elaboración propia a partir del presupuesto entregado por MANCUERNA

A lo largo de toda la ejecución del PDLS, se han siempre financiado tres componentes con objetivos específicos definidos asegurando una gran concentración sectorial de las actividades ejecutadas. Cabe señalar que los resultados previstos están relacionados con un presupuesto a nivel de formulación pero no concuerdan con los presupuestos ejecutados y presentados en los informes de seguimiento sin que se expliquen las desviaciones.

El componente de Fortalecimiento Institucional ha tenido un mayor protagonismo al inicio del programa con un presupuesto muy importante mientras que actualmente mantiene solamente actividades de acompañamiento y de formaciones puntuales. Así las inversiones directas se realizaron al inicio del PDLS (con la compra de equipos y mobiliarios) y actualmente se ejecutan actividades de apoyo a las estructuras creadas o fortalecidas gracias al apoyo del PDLS. La mayor inversión del componente FI se hizo con la subvención 2008 que corresponde con la puesta en marcha de los Juzgados de Asuntos

Municipales que tuvieron un coste de alrededor de un millón de quetzales en estudios, formaciones, equipos y pagos de los sueldos de los jueces.

Al contrario los componentes GAR y DEL han tenido un presupuesto relativamente bajo las dos primeras subvenciones. Han ido realizando una fase inicial de diseño de estrategias y de elaboración de estudios iniciales para luego aumentar su presupuesto a través de la puesta en marcha de cada vez más inversiones directas. Finalmente la subvención 2010 ve su presupuesto bajar en comparación con los años anteriores en relación con el inicio este mismo año del Fondo de Cooperación para el Agua y Saneamiento. Este esquema de ejecución del presupuesto a nivel sectorial muestra una lógica clara de desarrollo enfocada hacia la pertinencia y la viabilidad de las acciones realizadas.

Sin embargo, el componente de Gestión Ambiental y de Riesgos presenta cierta dispersión ante lo variado de los resultados que pretende alcanzar. Concentra tres aspectos de amplio contenido y fuerte nivel de necesidad. Por una parte, el fortalecimiento para llevar a cabo una verdadera planificación ambiental a nivel mancomunado y municipal. En segundo lugar, la prevención y gestión de las vulnerabilidades físicas y ambientales. En tercer lugar, la mejora del abastecimiento de agua potable, mejora del saneamiento y reducción de la contaminación. Los tres aspectos conllevan, posiblemente, implementar un programa de cooperación de gran dimensión financiera para alcanzar resultados validables. Unidos en un mismo componente generan cierta dispersión de actuaciones restando eficacia a la actuación.

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

Complementariedad

La complementariedad entre las acciones es un tema que la MANCUERNA está vigilando aunque pocos donantes trabajen en la zona. Así la mancomunidad participa al CODEDES y los COMUDES, espacios de concertación entre los diferentes actores claves para el desarrollo local. Así se asegura conocer las actividades de desarrollo realizadas en la zona y puede coordinar con ellas.

Se ha también beneficiado de manera puntual del apoyo de donantes internacionales que complementaron actividades realizadas a través del PDLS, Es el caso del Programa Municipios Democráticos financiado por la Unión Europea y que financió una gran parte de la actualización de la

planificación territorial en 2008. De la misma forma, donantes han llevado a cabo acciones para el fortalecimiento de las Unidades Técnicas Municipales o han co-financiado obras y proyectos específicos.

Es el caso de la Planta de tratamiento de aguas residuales de San Antonio que ha sido una intervención cofinanciada por Fundación Solar, la AECID y la cooperación danesa. Actualmente la planta está funcionando correctamente registrando niveles de contaminación del agua a la salida muy bajos. Por lo tanto se puede considerar como una intervención exitosa basada en la complementariedad entre actores. Sin embargo, esta complementariedad se ha producido a la vista de los objetivos que promueven cada donante creando tensiones a la hora de las tomas de decisión lo que llevó a elegir una tecnología poco adaptada al contexto local (tecnología importada, necesitando el cambio de filtros a través la importación desde Costa Rica).

La misma MANCUERNA ha buscado nuevos fondos para completar las acciones financiadas por el PDLS. Así ha desarrollado diferentes acuerdos y convenios con instituciones insertando la totalidad de estos convenios en una misma estrategia de desarrollo. Éstos se han dado principalmente a nivel internacional, donde se ha conseguido que fondos de organismos multilaterales e internacionales promuevan la financiación de proyectos específicos en el marco de las prioridades del Programa. Es el caso de la Ventanilla de Gobernabilidad del Agua (Fondo PNUD- AECID con cofinanciamientos de OPS, UNICEF, UNFPA) y el caso de los fondos para alcanzar la soberanía alimentaria y mitigar los efectos del Huracán Stan canalizados vía FAO.

A nivel nacional, MANCUERNA ha suscrito cuatro convenios con el programa de desarrollo MAGA- FIDA, para actuar como ejecutores en sus territorios de proyectos de inversión. En este caso, han sido básicamente financiadores, que han tenido en cuenta el trabajo de planificación previo realizado a nivel mancomunado. En relación a la participación de AECID fomentando estas relaciones, se carecen de datos concretos. A juzgar por los datos recabados en el trabajo de campo, ha sido la propia iniciativa de MANCUERNA la que ha facilitado esta canalización de recursos.

A nivel de actores españoles no existen datos detallados sobre la actuación de ONGD españolas o de agentes de cooperación descentralizada (Ayuntamientos, Diputaciones y Comunidades Autónomas españolas), aunque si ejemplos concretos que permiten concluir que se ha buscado de igual manera enmarcar sus aportes en los planes de desarrollo territorial y sectorial promovidos y elaborados con fondos del Programa.

Enfoque de género

La acción más significativa con enfoque de género tiene que ver con el mandato legal que supone la creación de las Oficinas de la Mujer a nivel municipal ha permitido una incidencia directa tanto en la participación como en la actuación específica sobre las necesidades de las mujeres.

Sin embargo la MANCUERNA no ha sido muy sensible al enfoque de género. A nivel de Unidades Técnicas, no se ha contado con una visión transversal de género tanto a nivel de identificación de intervenciones, como de estrategias, como a nivel de desagregación de estadísticas, diagnósticos, seguimiento y resultados del programa. Ello da como resultado que encontremos intervenciones que tiene como beneficiarias a las mujeres (como es el caso de las actividades de emprendedurismo o algunas actividades agrícolas), sin que necesariamente se pueda decir que el enfoque de género ha sido el elemento fundamental en la identificación. Esta circunstancia, unido al pobre tratamiento que se da al enfoque en la formulación inicial del Programa, donde no se pasa en algunos casos de expresar la necesidad de focalizar acciones en los más vulnerables (jóvenes, indígenas, mujeres), no permite concluir en que este haya sido un factor importante a la hora de gestionar el Programa.

3.3 Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas

El PDLS es un proyecto complejo orientado a conseguir objetivos bajo una lógica de territorialidad, enfoque sectorial y principios de refuerzo a las capacidades locales y a la sostenibilidad ambiental. De manera general el diseño de este programa ha contado con un amplio trabajo de diagnósticos y talleres participativos a fin de alinearlo con el contexto guatemalteco. MANCUERNA ha participado a este proceso y se puede considerar que se tomaron en cuenta sus necesidades para la definición de las prioridades del Programa. Los componentes del Programa hacen parte de los sectores priorizados en el PET actualizado de MANCUERNA. Sin embargo se deja de lado sectores sociales (educación o salud), cuando las autoridades locales los consideran de especial importancia. Podría ser interesante repensar con las autoridades locales los componentes del Programa sin perder en concentración sectorial, lo cual es un punto muy destacable del programa. Así se podría consensuar y justificar los componentes priorizados y así asegurar un claro alineamiento con las expectativas actuales locales. Es un aspecto clave para que el Programa no sea asimilado a un Programa de cooperación con una imposición por parte del financiador sino que se vea como una herramienta de desarrollo de las propias municipalidades para su desarrollo local.

MANCUERNA ha logrado encontrar un eje articulador alrededor del enfoque territorial de cuenca el cual se ve principalmente reflejado en las actividades del componente GAR. Así ha logrado mantener, en parte, la propuesta inicial fundamentada en el enfoque de cuenca hidrográfica y en el manejo del ciclo integral del agua. Sin embargo en el caso de los componentes DEL y FI este enfoque se ha ido un poco perdiendo a favor de un objetivo de fortalecimiento mancomunado– municipal como base del desarrollo local, y de la ejecución de proyectos a más corto plazo. Por lo tanto existen diferentes lógicas de acción en el mismo PDLS lo cual puede restar coherencia al programa si MANCUERNA no busca más sinergias entre los componentes.

El PDLS ha logrado una muy buena apropiación de la herramienta "MANCUERNA" por parte de las autoridades locales. Existe un claro compromiso político y financiero de apoyar las actividades de la MANCUERNA. Los consejos municipales se involucran activamente en la toma de decisión para la identificación y la ejecución de las intervenciones. Se están implementando acciones cada vez más complejas y coherentes con una lógica de desarrollo local. Sin embargo todavía no se ha dado un salto real hacia proyectos mancomunados aunque las condiciones de consenso entre los municipios parezcan estar ya alcanzadas.

Para lograr este salto a proyectos mancomunados es de especial importancia definir indicadores de seguimiento de los resultados esperados. MANCUERNA tiene objetivos y resultados esperados claros, sin embargo le falta trabajar los indicadores de medición de estos resultados para que sean indicadores de resultados y no indicadores de cumplimiento de actividades. Los indicadores definidos con el proyecto de gestión de residuos sólidos en San Pedro son buenos ejemplos de indicadores midiendo resultados y que son fácilmente manejables por técnicos municipales. A partir de la definición de estos indicadores se podrán definir criterios detallados para la selección de los proyectos a financiar y así asegurar el financiamiento de proyectos que aporten de manera eficaz a los resultados esperados.

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

4) Evaluación de segundo nivel: Resultados del Programa

4.1 Sectores prioritarios y proyectos realizados por componente

MANCUERNA ha trabajado los tres componentes del PDLS según los enfoques presentados abajo:

	DESCRIPCIÓN	PROYECTOS EJECUTADOS	RESULTADOS OBTENIDOS A LA FECHA
FI	Realiza acciones encaminadas a contribuir con el desarrollo de capacidades de gestión de las municipalidades, que conlleven a la prestación de servicios para la población, con eficacia y eficiencia, fomentando la transparencia en la gestión municipal e intermunicipal y por ende la búsqueda de la gobernabilidad y el estado de derecho, a través de gobiernos locales fortalecidos. • Planificación estratégica a nivel departamental, mancomunada y municipal • Catastro y ordenamiento territorial • Recaudación de ingresos municipales (reglamentos y juzgados municipales) • Comunicación de los municipios y de la MANCUERNA con los ciudadanos • Gestión administrativa y transparencia en los municipios (auditoria y SIAF) • Fortalecimiento institucional para la GIRH • Formación autoridades y técnicos municipales	19	15
DEL	Realiza acciones encaminadas a facilitar procesos que fomenten el desarrollo económico y social de los pueblos de la mancomunidad, a través de impulsar programas que estimulen la economía local e intermunicipal para promover el bienestar social de la población y combatir la pobreza. • Fortalecimiento de la producción de papa y hortaliza (sistemas de riego, estudios, 2 centros de comercialización) • Fortalecimiento UDEL y apoyo al emprendedurismo, formación ocupacional y servicios de desarrollo empresarial	23	36
GAR	Realiza acciones encaminadas a mejorar, facilitar y dirigir la gestión ambiental, recuperación, conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales y la gestión de riesgo • Tratamiento de aguas residuales (estudios, 2 plantas en San Antonio y Esquipulas) • Manejo integrado de Residuos sólidos (Educación Ambiental, reglamentos, estudios, relleno sanitario de San Pedro) • Gestión integrada de micro cuencas (estudios, apoyos a consejos de micro cuencas) • Reforestación de zonas de recarga hídrica (viveros, capacitaciones, seguimiento) • Ordenamiento territorial	10	9

Fuente: Sitio web oficial de la Mancomunidad (http://www.mancuerna.org/), Memoria de Labores MANCUERNA 2006-2010 y documentos proporcionados por la Mancomunidad.

4.2 Diseño de la muestra y detalle de las intervenciones a evaluar

El diseño de la muestra se realizó a fin de evaluar un número significativo de intervenciones en cada uno de los componentes priorizados por el PDLS. En el componente DEL, MANCUERNA ha priorizado inversiones en fortalecimiento de la producción de papa y hortalizas con la puesta en marcha de sistemas de riego, y la construcción de 2 centros de comercialización. Por otra parte ha apoyado actividades de emprendedurismo a través de formaciones ocupacionales y entrega de capital semilla principalmente a grupos de mujeres. Para cubrir la mayoría de tipología de intervenciones de DEL se decidió visitar un sistema de riego y un centro de comercialización y hacer un encuentro con algunas mujeres emprendedoras. Además se entrevistaron a los técnicos municipales UDEM.

En el componente GAR, las actividades han sido varias pudiendo categorizarse en dos grandes grupos: (i) inversiones directas en agua y saneamiento con la realización de dos plantas de tratamiento de aguas residuales y la construcción de un relleno sanitario en San Pedro con su inclusión en un manejo integrado de los residuos sólidos en el municipio; (ii) la gestión integrada de micro cuencas con énfasis en la reforestación de zonas de recarga hídrica. Se focalizaron las visitas sobre las inversiones directas que representan los mayores volúmenes de fondos. Así se visitó la planta de tratamiento de aguas residuales de San Antonio con el responsable de su mantenimiento y su gestión. Además se visitó el centro de tratamiento de los desechos sólidos de San Pedro y el relleno sanitario con el técnico municipal encargado del proyecto. Finalmente se realizó la visita de un sistema de agua potable en el municipio de San Antonio.

Para evaluar el componente de FI, se realizaron entrevistas de técnicos municipales y autoridades locales a fin de conocer las aportaciones del componente de fortalecimiento institucional.

Así, de manera más detallada, se visitaron y evaluaron los siguientes proyectos:

Componente de Fortalecimiento Institucional

La Mancomunidad diseñó un modelo estandarizado de funcionamiento y organización de la misma Mancomunidad para fortalecer sus capacidades administrativas, financieras y técnicas, para prestar un servicio más eficiente a las municipalidades. Ha fortalecido la capacidad institucional de las municipalidades, creando oficinas, capacitando al personal, pagándoles su salario en las primeras etapas y dotándolas de equipo. Así se crearon los Juzgados de Asuntos Municipales, para la solución de conflictos relacionados principalmente a problemas con los servicios básicos y para la obtención de ingresos. Se crearon las Unidades Ambientales, las Oficinas de la Mujer y las Unidades de Comunicación

Social. Se diseñaron estrategias para la mejora de los niveles de recaudación de tasas y multas municipales.

Componente Desarrollo Económico Local

Centro de Comercialización de hortalizas de San Martín Sacatepéquez. Se han construido dos, uno en San Juan Ostuncalco y el que visitamos ubicado en la población de San Martin Sacatepéquez. A este centro concurren de todos los municipios vecinos a realizar sus transacciones comerciales. Beneficia directamente a 2,000 familias. Es una construcción adecuada, con suficientes comodidades para la venta por mayor y menor de productos agrícolas principalmente hortalizas, comida y artesanías.

Macro túnel para producción hortícola. De estos se han construido 50. El visitado es una instalación sencilla de madera, PVC, plástico de uso agrícola que filtra los rayos ultravioleta y Agribón (tela especial para uso en agricultura). Además cuenta con riego por goteo. Esta instalación es de uso familiar. Han comprobado que logran altas cosechas, principalmente de tomate y chile, con producto de buena calidad. Otra ventaja es que pueden producir fuera de estación cuando los precios son más altos. Aprovechan pequeñas áreas marginales con grandes pendientes construyendo terrazas para la protección y conservación del suelo.

Componente de Gestión Ambiental y de Riesgo

Además de los proyectos visitados, el Coordinador destacó la importancia de la Planificación del recurso hídrico de las microcuencas de 8 municipios de la Mancomunidad para conocer la disponibilidad, cantidad y calidad del agua. Se elaboraron 208 diagnósticos comunitarios, 8 planes directores de agua y saneamiento, 6 planes de manejo de micro cuencas, 8 estudios de cobertura forestal, 3 estudios de descargas de aguas residuales y 5 planificaciones para la construcción de plantas de tratamiento. Los proyectos visitados se enfocaron en las inversiones directas realizadas por MANCUERNA.

Planta de tratamiento de aguas residuales en la cabecera municipal de San Antonio Sacatepéquez que recibe las aguas negras, grises y pluviales de la cabecera municipal. Está diseñada para un período de 20 años.

Sistema de agua potable de la aldea San Miguel de los Altos del municipio de San Antonio Sacatepéquez. Se construyó una caseta de bombeo, se equipó con un generador diesel, se colocó un sistema de cloración y se compraron materiales para la línea de impulsión.

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

4.3 Estudio de los criterios de evaluación para cada intervención

La consideración de los criterios que a continuación se presentan, son exclusivamente para los proyectos que fueron visitados para cada uno de los componentes de esta mancomunidad.

Componente de Fortalecimiento Institucional

Pertinencia

Los proyectos realizados responden a necesidades evidenciadas en la misma Mancomunidad, en las municipalidades y en las comunidades. Estas necesidades se detectaron a través de diagnósticos y estudios hechos por la Mancomunidad. Cada uno de los proyectos llevados a cabo, busca cumplir con los objetivos y fines de la Mancomunidad y de las municipalidades, fortaleciéndolas institucionalmente para propiciar que se mejore la prestación de servicios hacia la población y que las municipalidades incrementen su recaudación. Así se realizaron estudios sobre la Recaudación de Ingresos Municipales, proveniente de las Transferencias y Recaudación Local; se elaboró e implementó una Estrategia de Comunicación Social de la Mancomunidad; y se diseñó un modelo estandarizado de funcionamiento y organización de la mancomunidad.

Por lo tanto se trabajó en base a una identificación de las necesidades detectadas a través de estudios, asegurando una alta pertinencia de las acciones. Del mismo modo la creación y el fortalecimiento de los Juzgados municipales y la dotación de equipos y mobiliarios a las OMP respondieron a necesidades expresadas por las autoridades locales.

Viabilidad

Son proyectos necesarios, que aunque actualmente están funcionando satisfactoriamente y dando los resultados esperados, se deben fortalecer y actualizar constantemente, tomando en cuenta que las

municipalidades no estimulan la carrera administrativa de sus empleados, por lo que su período de rotación es muy corto. Este problema se agudizará a principios del próximo año, que por mandato constitucional habrá cambio de autoridades municipales. Muchos empleados capacitados serán despedidos y habrá necesidad de capacitar a los nuevos que se contraten.

Impacto

El propósito del Fortalecimiento Institucional de las municipalidades es lograr la prestación de mejores servicios municipales a la población y la recaudación de recursos económicos. Actualmente, las oficinas municipales han mejorado sus capacidades técnicas tanto en cantidad que en calidad; se han incrementado los ingresos municipales y la población está bien informada. Se espera lograr cambios cualitativos en la cultura política de las autoridades locales propiciando que los empleados trasciendan el tiempo para el que son electos los Alcaldes Municipales y que los procesos y planificaciones estratégicas se impulsen como políticas de gobierno municipal, sin importar la persona que haya sido electa ni el partido político a que pertenezca.

Sin embargo, según la información disponible no se cuenta con indicadores medibles y medidos permitiendo conocer el alcance real de los logros.

Eficacia

Se ha logrado las actividades previstas en los POAs con algunas desviaciones menores. Sin embargo las actividades mencionadas eran de carácter global y no permiten valorar la eficacia con precisión.

De manera general, las autoridades locales y la población en general han ido asumiendo la importancia de trabajar de mutuo acuerdo, al ver los resultados que se van obteniendo. Las municipalidades han ido recuperando el prestigio perdido por administraciones anteriores y ganando la confianza de la población. Se ha visto y fomentado la participación decidida del poder local representado por los COCODES, como una importante manifestación de la sociedad civil.

Eficiencia

Como se ha indicado, para cada uno de los proyectos fue elaborado un estudio, que determinó la necesidad de su implementación y detalló la inversión necesaria y un desglose de las actividades. Se ha utilizado procedimientos transparentes a fin de asegurar la compra de bienes y la contratación de servicios a los mejores precios lo que asegura una gran eficiencia aunque sea difícil valorar la relación coste beneficio ya que son beneficios a medio y largo plazo. Sin embargo de manera general, el

componente de Fortalecimiento Municipal parece haber logrado resultados de gran alcance con un presupuesto limitado en particular a partir de la tercera subvención.

Transversales

En todos los proyectos de Fortalecimiento Institucional, se han seguido políticas de equidad de género, involucrando la participación de la mujer en diferentes niveles administrativos, respetando la diversidad cultural y sin discriminaciones sociales de ninguna clase. Ejemplo de ello es la creación e implementación en cada municipalidad de una Oficina Municipal de la Mujer. Cada uno de estos proyectos fue creado y se maneja con total transparencia, anteponiendo como interés primordial el servicio a la comunidad.

Componente de Desarrollo Económico Local

Pertinencia

La identificación de los proyectos visitados se ha realizado a través de la elaboración de estudios y diagnósticos y encajan dentro de la estrategia de desarrollo económico local. Estos estudios han permitido analizar el contexto y seleccionar el proyecto respondiendo a necesidades detectadas. Por otra parte los proyectos financiados han sido proyectos promovidos por las municipalidades en la fase de formulación de los POAs y validados por la Asamblea general de MANCUERNA. Por lo tanto responde a las necesidades detectadas por las autoridades locales.

Además son temas considerados como prioritarios en los Planes de Desarrollo Municipal. Los proyectos de este componente son muy apreciados por la población, por sus resultados directos y a corto plazo. La Mancomunidad junto con las autoridades locales, han buscado oportunidades de financiamiento con otras entidades y en el caso dela construcción del Centro de Comercialización, recibieron un cofinanciamiento del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

Viabilidad

Como ya se ha mencionado anteriormente, los proyectos contaron con estudios preliminares con diseños para su construcción y con los presupuestos y cronogramas de ejecución. Así cuentan con un estudio de su viabilidad técnica y tecnológica.

En el caso del Centro de Comercialización, dentro de los estudios de factibilidad elaborados, se contó con los diseños apropiados de las obras a construir, llenando los requisitos adecuados a las características propias del lugar, principalmente en lo relacionado a las operaciones de carga, descarga, facilidades de almacenamiento de productos, instalaciones para realizar las transacciones, ventas de

comida, servicios sanitarios, todo dentro de un ambiente cómodo, limpio y seguro. La viabilidad se está igualmente reforzando por el hecho que la municipalidad está totalmente involucrada en la construcción del Centro y ya ha diseñado un sistema de pago de entrada para los vendedores de productos a fin de asegurar el mantenimiento de la infraestructura y aumentar la recaudación municipal. Por lo tanto este proyecto está visto por la municipalidad como una oportunidad para mejorar sus ingresos y aumentar la actividad comercial del municipio.

Los macro túneles, fueron acogidos como empresas en las que participa toda la familia. Obtienen mejores cosechas y mejor calidad del producto, pero lo más importante es que pueden producir en épocas en que el producto es escaso y los precios son más altos. Se eligió una tecnología de fácil replicabilidad. De hecho el beneficiario visitado había construido túneles adicionales con sus propios medios con el mismo diseño que los túneles promovidos por MANCUERNA. Además los beneficiarios han recibido formaciones y un técnico de MANCUERNA da seguimiento a su producción para enseñarles a manejar correctamente esta nueva tecnología.

En cuanto a las actividades promovidas con las emprendedoras, MANCUERNA seleccionó igualmente equipos de fácil mantenimiento y de fácil uso y realizó actividades de seguimiento de los grupos y de formaciones puntuales tanto a nivel técnico que en aspectos más administrativo. El principal riesgo que apuntaron las emprendedoras y la falta de mercado en la zona que limita para algunas actividades la venta.

En resumen se puede considerar que la viabilidad del componente de DEL es un aspecto destacable, con el diseño de actividades favoreciendo el seguimiento de los proyectos una vez finalizado el financiamiento del PDLS.

Impacto

Por carecer de una línea de base, no existen indicadores definidos del éxito obtenido en estos proyectos, pero la observación cualitativa y las descripciones realizadas por los beneficiarios indican y visualizan que los proyectos son de beneficio real e impactarán positivamente en las condiciones de vida de la población involucrada. Sería interesante realizar un estudio extenso de los beneficios conseguidos a través de los proyectos implementados.

En el caso particular de los macro túneles, el beneficiario entrevistado explicó que sin el proyecto, las actividades económicas serían muy limitadas durante el periodo seco obligando a los productores de la zona a emigrar a la costa para cortar café. Sin embargo actualmente la mayoría de las familias de su comunidad tienen hortalizas con riego y no emigran más. En su caso 12 personas de la familia trabajan en los macrotúneles tanto en la producción de hortalizas como en la comercialización. El precio de construcción de un macrotúnel es de alrededor de 700-800Qz (tomando en cuenta solamente el precio

de los materiales utilizados) y un macrotúnel produce alrededor de 6,500Qz en 7 meses. Por lo tanto el impacto económico es muy visible con la creación de empleos y el aumento de los ingresos familiares. De hecho el beneficiario ha decidido aumentar, por su cuenta, el número de macrotúneles y estaba empezando a comercializar sus productos a través de GREPAHGUA, organización también apoyada por MANCUERNA.

Eficacia

Los informes de seguimiento anuales dan una información muy general y descriptiva de las actividades realizadas que permite solo valorar de manera muy global la eficacia de las intervenciones. Así, según los informes de seguimiento, se han logrado ejecutar las actividades previstas en los POAs. Se han logrado los objetivos de corto plazo que se habían planteado. La comercialización, principalmente de productos agrícolas y artesanías se ha ordenado. Las transacciones comerciales se realizan con seguridad en un ambiente adecuado. La producción de los cultivos que se siembran en macro túneles se ha incrementado, ha mejorado el producto y obtienen mayores ganancias.

A través de las entrevistadas realizadas, se ha también podido comprobar que se realiza valoraciones del desempeño a lo largo de la vida del proyecto tanto a nivel de MANCUERNA como de AECID. Así el gerente tiene que realizar informes de avances periódicos a la Junta Directiva y realiza informes mensuales a la AECID. Sin embargo no se ha tenido acceso a estos informes periódicos.

Eficiencia

Según la memoria de labores la construcción y mejoramiento de invernaderos y macro túneles ha tenido un costo invertido de US$107,835.65 para la construcción de 50 macrotúneles, 18 invernaderos y la reconstrucción de 35 invernaderos, beneficiando a 180 familias. Por lo tanto el coste fue de alrededor de 600 dólares por familia. Este coste se puede considerar relativamente alto sabiendo que a este monto se tiene que añadir los costes de capacitaciones y de seguimiento. Sin embargo, es una acción innovadora que se ha visto replicada de manera amplia sin que MANCUERNA por agricultores que han construido macrotúneles por su cuenta propia. La metodología utilizada fue de subvencionar la totalidad de la inversión inicial como capital semilla del agricultor; sin embargo, sabiendo que es una actividad altamente productiva, sería interesante estudiar la alternativa de financiar solamente una parte de la inversión y que otra parte sea reembolsable pagando al momento de las primeras cosechas de hortalizas. Este trabajo se tendría que realizar con el apoyo de una institución especializada en microcrédito agrícola para no sobrecargar en trabajo la MANCUERNA. Con una metodología de este tipo, se podría mejorar la eficiencia de la intervención y asegurar una mayor cobertura de beneficiarios.

En el caso del centro de comercialización de San Martín, el coste para el PDLS asciende a 200,000 dólares, sabiendo que las construcciones han sido cofinanciadas con aportes municipales y del Gobierno a través de MAGA. El valor reportado es el monto financiado por la AECID. La contrapartida nacional ha sido alrededor del 50%. Este centro beneficiara a un gran número de productores (4,000 beneficiarios de los dos centros de comercialización de San Juan y San Martín). Por lo tanto en este caso la eficiencia se puede considerar como alta. Se han buscado crear complementariedad con el municipio y con el MAGA a fin de consolidar la intervención. Además se ha trabajado con procedimientos de contratación de servicios y de compra de bienes y equipos muy transparentes que fomentan la elección del servicio al precio el más bajo cumpliendo con las exigencias de los términos de referencia.

Finalmente en el apoyo a emprendedoras se ha invertido un monto total de 348,887.98dólares según el siguiente esquema de presupuesto:

Diagnostico necesidades emprendedoras	6.250 $
Cursos formación ocupacional e Inserción laboral	44.319,88 $
Identificación proyectos emprendedoras	10.500 $
Conformación microempresas rurales	124.925 $
Promoción actividades productivas (ferias)	12.893 $
Construcción Centro Emprendedurismo	150.000 $
TOTAL	**348.887.98 $**

Fuente: Memoria de Labores de MANCUERNA

Dichas actividades han permitido la conformación de 16 microempresas rurales conformadas que benefician a 140 mujeres emprendedoras. Actualmente el centro de emprendedurismo no está finalizado y por lo tanto no se tiene que contar en el análisis de coste- beneficio. Del mismo modo, el curso de formación ocupacional benefició a más personas que las solas emprendedoras, ya que asistieron 450 hombres y mujeres jóvenes y adultos. Por lo tanto se puede aproximar el coste por emprendedora a alrededor de 1.000 dólares por persona. A este monto se tienen que añadir los gastos de seguimiento de las emprendedoras a través de la Unidad técnica de MANCUERNA y sobre todo de las Unidades municipales de DEL. Se podría considerar como un coste alto por beneficiario; sin embargo ha permitido mejorar los ingresos económicos de 20 hasta 50%, lo que representa una mejora considerable para las familias beneficiarias. Sin embargo del mismo modo que para los macrotúneles podría ser conveniente repensar la metodología de trabajo a través la introducción de microcréditos en vez de donaciones. Así se podría aumentar la eficiencia de las acciones y permitir mayor replicabilidad, ahora que muchas demandas pueden llegar a la vista del éxito de las primeras emprendedoras.

Transversales

Los proyectos agrícolas se han enfocado en promover la sostenibilidad ambiental a través buenas prácticas agrícolas y concientización ambiental. Por su Parte el proyecto de apoyo a emprendedoras está enfocado hacia la mejora de oportunidades para las mujeres de la zona. Por lo tanto los proyectos han tenido en cuenta aspectos transversales tales como política de género y protección del ambiente. Sin embargo no se cuenta con un sistema de medición de los impactos de estas intervenciones sobre los temas transversales. Sería de especial interés desarrollar indicadores de género, sabiendo que MANCUERNA cuenta con varias actividades encaminada hacia la mejora de oportunidades para las mujeres (tanto en Del como en FI con la puesta en marcha de las Oficinas Municipales de la Mujer).

Componente de Gestión Ambiental y de Riesgos

Pertinencia

El sistema de bombeo para el agua potable de la aldea de San Miguel es claramente un proyecto que viene de una demanda de la población la cual pidió apoyo directamente a MANCUERNA. Por lo tanto es un proyecto que responde a necesidades locales detectadas y a prioridades de las autoridades locales. Hace parte de los componentes priorizados por MANCUERNA en su Plan estratégico.

La planta de tratamiento de aguas residuales en la cabecera municipal de San Antonio Sacatepéquezfue construida tomando en consideración los altos índices de contaminación que producen las aguas residuales sin ningún tratamiento que se disponen directamente hacia los ríos. Respondió a una necesidad latente presentada por la municipalidad y diagnosticada por la Mancomunidad. La planta de tratamiento fue ubicada de acuerdo a la topografía del lugar a través de estudios de la cuenca y análisis GIS.

En cuanto al relleno sanitario y el sistema de gestión de desechos sólidos de San Pedro, debido a la alta producción de desechos sólidos en las cabeceras municipales de San Marcos, San Pedro Sacatepéquez, San Antonio Sacatepéquez y Palestina de los Altos, en forma mancomunada se implementaron programas de educación y sensibilización ambiental dirigidos a la población, como una primera fase. En San Pedro Sacatepéquez se han implementado también programas de recolección de basura, separación y clasificación de desechos sólidos en planta y construcción de relleno sanitario. La ubicación de la planta de separación de desechos sólidos y del relleno sanitario, fue coordinada entre San Pedro y MANCUERNA, para que quede de fácil acceso para municipios de menor tamaño cercanos a San Pedro. Este es un esfuerzo que demuestra el éxito del trabajo coordinado mancomunadamente.

Así de manera general, las acciones del componente GAR están pertinentes, respondiendo a necesidades detectadas tanto a nivel local como de las autoridades y siendo coherentes con las prioridades del PDLS y las prioridades de las políticas municipales.

Viabilidad

La planta de tratamiento de San Antonio cuenta con una serie de estudios previos a la información a fin de seleccionar la tecnología empleada, la conveniencia ambiental que representa este proyecto, y la disposición de la población para pagar el servicio. Así se ha trabajado la viabilidad técnica, ambiental y económica, analizando la cantidad que los ciudadanos estarían dispuestos a pagar para no afectar su presupuesto familiar. Además la población se involucró en la construcción del proyecto participando con mano de obra no calificada. Sin embargo cabe señalar que la tecnología elegida es una tecnología no totalmente adaptada al contexto local. Ciertamente la operación de la planta es sencilla y necesita solamente del trabajo de una persona con actividades de limpieza de la planta y un técnico supervisando periódicamente la calidad del agua. Pero su mantenimiento se hace con la importación de filtros de Costa Rica ya que la tecnología elegida no es local, lo que puede representar unos procedimientos complejos para una municipalidad.

Del mismo modo el sistema de agua potable ha contado con estudios previos a la inversión para definir la mejor alternativa de sistema de agua. En este caso MANCUERNA vino en apoyo de un proyecto ejecutado por la ONGD SER, el cual presentaba algunas deficiencias para finalizar el sistema de agua. Así MANCUERNA tuvo que analizar la potencia del generador para un funcionamiento adecuado del bombeo y reemplazar el generador existente que era sub dimensionado. Del mismo modo se coordinaron con la ONGD SER actividades de definición de la tarifa con las familias beneficiarias y las actividades de formación de dos fontaneros para asegurar el mantenimiento de la inversión. Por lo tanto se ha trabajado tanto a nivel técnico como social la viabilidad de la intervención, coordinando las acciones con las entidades de cooperación ya presentes.

Finalmente en el caso del relleno sanitario, se hizo especial énfasis en dimensionar un relleno con la máxima vida útil y de fácil acceso para asegurar su viabilidad técnica. A nivel ambiental se hicieron todos los estudios exigidos por el Ministerio de Medio Ambiente para la apertura de un relleno sanitario. Igualmente el Técnico municipal de San Pedro en coordinación MANCUERNA está estudiando la cuota mensual de basura que tendrían que pagar los ciudadanos para asegurar la viabilidad del servicio al mismo tiempo que se está analizando la cuota que los beneficiarios estarían dispuesto a pagar. Por lo tanto se está trabajando el servicio de basura a nivel de reglamentación para bajar los costes de la municipalidad al mismo tiempo que se mejora el servicio al ciudadano. Se ha diseñado una clara estrategia basada en la educación ambiental a fin de reciclar la mayoría de los desechos y aportar a la disposición final el menor volumen posible y así asegurar la mayor vida del relleno sanitario, lo cual representa la mayor inversión del programa.

La viabilidad tanto ambiental como social y técnica es un aspecto muy destacable del trabajo de MANCUERNA. Se debe principalmente al hecho que MANCUERNA se exige la realización de todos los estudios de viabilidad previamente a la inversión directa.

Impacto

La municipalidad de San Antonio en colaboración con la unidad técnica de MANCUERNA realiza periódicamente análisis de laboratorio para verificar el cumplimiento de los parámetros establecidos de las aguas de salida de la planta. Así se cuenta con un sistema de medición del impacto del proyecto que permite un seguimiento una vez finalizado la intervención y asegurando un monitoreo del cumplimiento de las normas ambientales fomentadas por el Gobierno Central. Según la información disponible, la planta permite que los efluentes ya no sean contaminantes y los lodos residuales reciben un tratamiento para estar convertidos en compost. Así, ambientalmente se están logrando los objetivos propuestos.

El impacto del sistema de agua potable es permitir a 180 familias tener acceso a un sistema de agua potable de manera continua durante el día. Sin embargo estos datos no se han incorporados en un sistema de medición global de los resultados esperados por MANCUERNA sino que siguen siendo impactos locales aislados. Con la puesta en marcha del Fondo de Cooperación para el Agua y el Saneamiento, este aspecto esta tratado con mucho detalle y por lo tanto se prevé que la falta de sistema de medición de impacto sea remediado con el apoyo del nuevo Fondo.

Finalmente el relleno sanitario es la inversión final a la puesta en marcha de un programa de gestión de residuos sólidos que toma en cuenta todos los aspectos de esta gestión desde la sensibilización ambiental de los ciudadanos hasta aspectos técnicos de recogido de la basura y aportación de trenes de aseos para facilitar el servicio. El impacto se tiene que ver de manera global como una mejora clara del servicio de las poblaciones porque no hay basura en las calles y se han eliminado los basureros clandestinos. Es también un impacto positivo para el municipio el cual tiene una planta de separación de basura y un relleno sanitario que cumplen las exigencias prescritas en la legislación nacional. En el caso de esta intervención es de especial importancia mencionar la puesta en marcha de un sistema de medición de impactos por parte del municipio con el apoyo de MANCUERNA. Así se realiza un monitoreo del volumen de residuos sólidos tratados, del aumento de cobertura del servicio de basura, del volumen de plásticos recuperados y de la reducción de residuos a la disposición final. Por lo tanto se cuenta con un sistema de indicadores con el objetivo de seguir la calidad del servicio municipal de basura.

Aunque se cuenta todavía con deficiencia en la medición de indiciadores de seguimiento global del trabajo de MANCUERNA, se han trabajado la medición de impactos y su seguimiento en el tiempo a

nivel de las intervenciones permitiendo asegurar que los proyectos han permitido impactar de manera muy positiva en los servicios ofrecidos por el municipio a sus habitantes.

Eficacia

Se ha contado solamente con los informes anuales de seguimiento de las actividades de la subvención P2005 y P2006 a los cuales no pertenecen las intervenciones visitadas. Por lo tanto no se ha podido valorar de manera detallada si las intervenciones se han efectuadas en los tiempos previstos. Sin embargo según la información disponible a través de las entrevistas y la información entregada, se puede considerar que las actividades previstas se han realizadas, aunque sea con algunos tiempos de retraso como es el caso del relleno sanitario, el cual tuvo que presentar dos veces el informe de impacto ambiental por el hecho que el primer informe fue rechazado por el Ministerio de Medio Ambiente. Así los proyectos cumplieron con los resultados esperados a corto plazo. Los procesos a más largo plazo como puede ser los resultados de la educación ambiental tendrán incidencia más largo plazo.

Se pueden relacionar las actividades realizadas a resultados esperados por MANCUERNA en cuanto aportar al tercer resultado del PDLS "Resultado 3: Se ha ampliado la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento, mejorada su calidad y son sostenibles y se han disminuido los niveles de contaminación ocasionados por los municipios en las cuencas". Sin embargo no se cuenta con un sistema global de indicadores y una línea de base permitiendo conocer el nivel de alcance cuantitativo alcanzado para el resultado esperado a nivel de PDLS.

Eficiencia

No se cuenta con el presupuesto detallado por intervención para todas las intervenciones sino que, en algunos casos, MANCUERNA ha entregado un presupuesto desglosado por grandes actividades, pudiendo abarcar varias inversiones directas de misma tipología.

En el caso del sistema de agua potable de San Miguel el presupuesto se desglosa según lo siguiente:

Municipalidad	Q99,000
Comunidad (Mano de obra)	Q318,000
ONGD SER	Q695,989
MANCUERNA vía DANIDA	Q648,323
Mancuerna vía AECID	Q300,000
TOTAL	**Q2,061,312**

Fuente: Placa en el sitio de la infraestructura

Por lo tanto el PDLS ha solo aportado 15% del monto total de la instalación, la cual ha necesitado de la perforación de un pozo de 1,200 pies de profundidad según la información suministrada por la junta de

agua. El sistema beneficia a 180 familias lo que representa un coste en inversión inicial de 11,450 quetzales. Cada familia tiene a la vez que pagar una cuota de 50Q mensual para tener acceso al servicio, lo cual paga los gastos de funcionamiento de la bomba y el salario de dos fontaneros. Evaluar si el coste es lo adecuado requeriría un estudio técnico que no entra en los alcances de dicha evaluación Sin embargo cabe mencionar que los procedimientos de contratación para obras y servicios seguido por MANCUERNA aseguran la contratación de la mejor oferta que cumple con los requisitos mínimos pedidos. Por lo tanto se puede considerar que se ha seleccionado la oferta permitiendo alcanzar la mayor eficiencia.

En cuanto a la planta de tratamiento de aguas residuales, se ha tenido acceso a través del presupuesto desglosado al monto conjunto de las dos plantas de tratamiento construidas a través de MANCUERNA que asciende a 423,826 dólares. Según la información disponible la puesta en funcionamiento inicial de la planta mostró dificultades por errores de construcción y obligó MANCUERNA a completar el presupuesto inicial previsto para reparar el error encontrado. Por lo tanto el coste aumentó y en consecuencia bajo de un cierto modo la eficiencia. Sabiendo que era un proyecto novedoso en cuanto a tecnología utilizada y a la complementariedad entre actores, más que buscar el menor coste, se buscó desarrollar una metodología de trabajo armonizando los esfuerzos de distintos actores de la cooperación, lo que ha podido tener repercusión sobre una menor eficiencia.

El relleno sanitario y de manera más general; el programa de gestión de los residuos sólidos, tendrá un impacto considerable tanto a nivel ambiental como social y juega un rol de proyecto modelo a nivel de país. Los costes se pueden descomponer de la siguiente manera para el componente de desechos sólidos en su conjunto.

Estudios de diagnostico	$64,387.27
Educación ambiental	$149,907.17
Sistemas de recolección	$442,321.82
Tratamiento de residuos sólidos	$5,875.00
Disposición Final	$523,378.60
TOTAL	**$1,185,869.80**

Fuente: memoria de labores MANCUERNA

Siendo un programa modelo, el principal objetivo del programa no es alcanzar la mayor eficiencia posible. Sin embargo se ha trabajado con estudios de pre-factibilidad y factibilidad, dentro de los cuales se determinaron los montos de inversión y los resultados esperados para que la relación costo-beneficio sea favorable al proyecto.

Transversales

Se puede mencionar que en el caso del sistema de agua potable de San Miguel la ONGD SER trabajó el tema de género apoyando la formación de un comité de saneamiento ambiental con 4 mujeres y fomentando la elección de mujeres al comité de agua que cuenta con 3 mujeres de vocales dentro de las 9 personas de la junta. Sin embargo, de manera general MANCUERNA no trabajado este componente con enfoque de género sino que el trabajo se realizó principalmente priorizando el tema de sostenibilidad ambiental.

Así todos los proyectos visitados cumplen con la legislación nacional que prescribe que para la ejecución de toda obra es necesario el cumplimiento de la misma y previamente se debe contar con la autorización de parte del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Para el efecto, se presentó el Estudio de Impacto Ambiental correspondiente conteniendo las medidas de mitigación ambiental por los impactos negativos que la obra podría producir.

En el caso del programa de gestión de residuos sólidos el aspecto de sostenibilidad ambiental ya que esta intervención cuenta con actividades de educación ambiental. Así las etapas que se han ido conquistando, han permitido la sensibilización no solo para aceptar el proyecto sino que también para efectuar el pago por el servicio.

4.4 Conclusiones y recomendaciones

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

Todas las intervenciones evaluadas están basadas en necesidades presentadas por la población a través de las municipalidades. Para cada una de éstas se hacen los respectivos estudios y diagnósticos previamente a las inversiones directas. Del mismo modo, la Mancomunidad busca que todos los proyectos encajen apropiadamente dentro de los planes municipales de desarrollo y que estén en total concordancia con las obligaciones que el código municipal estipula.

Los procesos administrativos y de implementación de los proyectos se están realizando con absoluta transparencia y con buenos resultados, lo que permite una mejor relación Mancomunidad-Municipalidad-beneficiarios, bajo un esquema de confianza y responsabilidad mutua. Los resultados esperados han sido conseguidos y la eficiencia de las acciones llevadas a cabo se puede valorar como alta, debido a los procesos administrativos y de implementación de MANCUERNA.

La formulación y ejecución de la mayoría de las actividades evaluadas han tomado en cuenta aspectos transversales de sostenibilidad ambiental y, en menor medida, de género. Sin embargo podría ser de

especial interés mejorar el sistema de medición de la mejora lograda en estos aspectos, formulando un sistema de indicadores.

El impacto de las intervenciones visitadas se ha medido, en parte, a través de indicadores medibles y directamente relacionados con resultados esperados de desarrollo. Es el caso principalmente de las intervenciones GAR. Sin embargo, a nivel global, el PDLS no ha establecido mecanismos apropiados para medir la evolución de resultados cuantificables. Existen pocas metas de desarrollo formuladas, a favor de un número importante de productos u "outputs". Esta circunstancia no permite evaluar criterios de impacto sobre las condiciones de vida de la población beneficiara a nivel global. Además, buena parte de las actuaciones han estado referidas a elementos que provocarán efectos en el largo plazo, lo cual resta posibilidades a la toma de decisiones sobre posibles reorientaciones.

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

A este hecho se añade la dudosa ventaja comparativa que poseen las acciones locales de alcance reducido para la MANCUERNA. Estas acciones podrían perfectamente haber sido impulsados por otro tipo de organizaciones (programas de Gobierno Central, ONGD). Visto la trayectoria que ha seguido MANCUERNA, posiblemente sería más efectivo que el PDLS se centre en apoyar la implementación de acciones complejas de nivel supramunicipal y generar capacidades de alto perfil, verdadera necesidad de los municipios que nadie está enfrentando como lo está haciendo la Cooperación Española en los últimos años.

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

Sigue habiendo un cierto nivel de coherencia entre los componentes. Así las actividades GAR, DEL y FI no han mostrado hasta la fecha actividades ejecutadas en común ni una lógica territorial común y global.

Los resultados obtenidos por el componente de Fortalecimiento Institucional han sido, proporcionalmente a su presupuesto, los más significativos. Además, se ha trabajado durante la

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

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

En relación al componente de Gestión Ambiental y Riesgos, es de mencionar que se ha trabajado con el enfoque de cuenca, actuando en los elementos ambientales y de conservación que lleva aparejado el mismo. Se han realizado valoraciones periódicas sobre la calidad del tratamiento de aguas servidas, la mejora en el manejo de los residuos sólidos o la tasa de la reforestación en zonas de recarga hídrica. Se ha generado un inicio de institucionalidad asociada a la cuenca, de forma que puede quedar definido un esquema de trabajo conjunto alrededor del manejo y aprovechamiento de las cuencas. Sin embargo es necesario profundizar más en el diseño y puesta en marcha de proyectos que tenga un claro carácter mancomunado. Este es el verdadero sentido de la asociación de municipios, y no solo contar a nivel territorial con capacidad técnica y financiera para llevar a cabo acciones netamente municipales.

En cuanto a la próxima puesta en marcha del Fondo de Agua y saneamiento de la Cooperación Española, es de especial importancia impulsar mancomunadamente, con alta prioridad los proyectos de agua y

saneamiento y tratamiento de desechos sólidos de las cabeceras municipales, ya que deben proveer comodidad y garantía de higiene en los servicios básicos que demanda la población y el turismo.

De los resultados descritos anteriormente para MANCUERNA, se presenta el siguiente cuadro de resultados por componente en ejecución, obtenido a través de los criterios evaluación utilizados durante este proceso:

COMPONENTES / CRITERIOS DE EVALUACIÓN	Desarrollo Económico Local (DEL)	Fortalecimiento Institucional (FI)	Gestión Ambiental y de Riesgos (GAR)
Pertinencia	Alta	Alta	Alta
Viabilidad	Alta	Media	Alta
Impacto	Alto	Medio	Alto
Eficacia	Alta	Media	Alta
Eficiencia	Alta	Alta	Alta
Transversales	Alta	Alta	Alta

Del cuadro anterior se destacan como puntos fuertes, los siguientes:

- Alta pertinencia de las acciones, aspecto destacable.
- Eficacia reforzada por la participación activa de los técnicos municipales.
- Eficiencia alta gracias a procedimientos de ejecución transparentes.
- Viabilidad tratada de manera adecuada tomando en cuenta aspectos tarifarios, tecnología apropiada, formación de los beneficiarios, etc.

Y como puntos a mejorar, los siguientes:

- La lógica de intervención no facilita la replicabilidad de la acción (caso en particular en el sector productivo).
- Falta de medición de la eficacia de las acciones y su aporte a la lógica general de la mancomunidad.
- Tratamiento del enfoque de género de manera poco visible con la excepción de FI.
- Se han favorecido, sobre todo al inicio, acciones locales en vez de procesos a más largo plazo a nivel mancomunado.

4.5 Lecciones aprendidas

Esta Mancomunidad tiene excelentes relaciones con las autoridades municipales de todos los municipios mancomunados, los cuales manejan muy bien el concepto y la razón de este tipo de asociación, por lo que se les exhorta a continuar realizando obras importantes de beneficio para los municipios en su conjunto y darle menos importancia a la ejecución de proyectos de carácter territorial

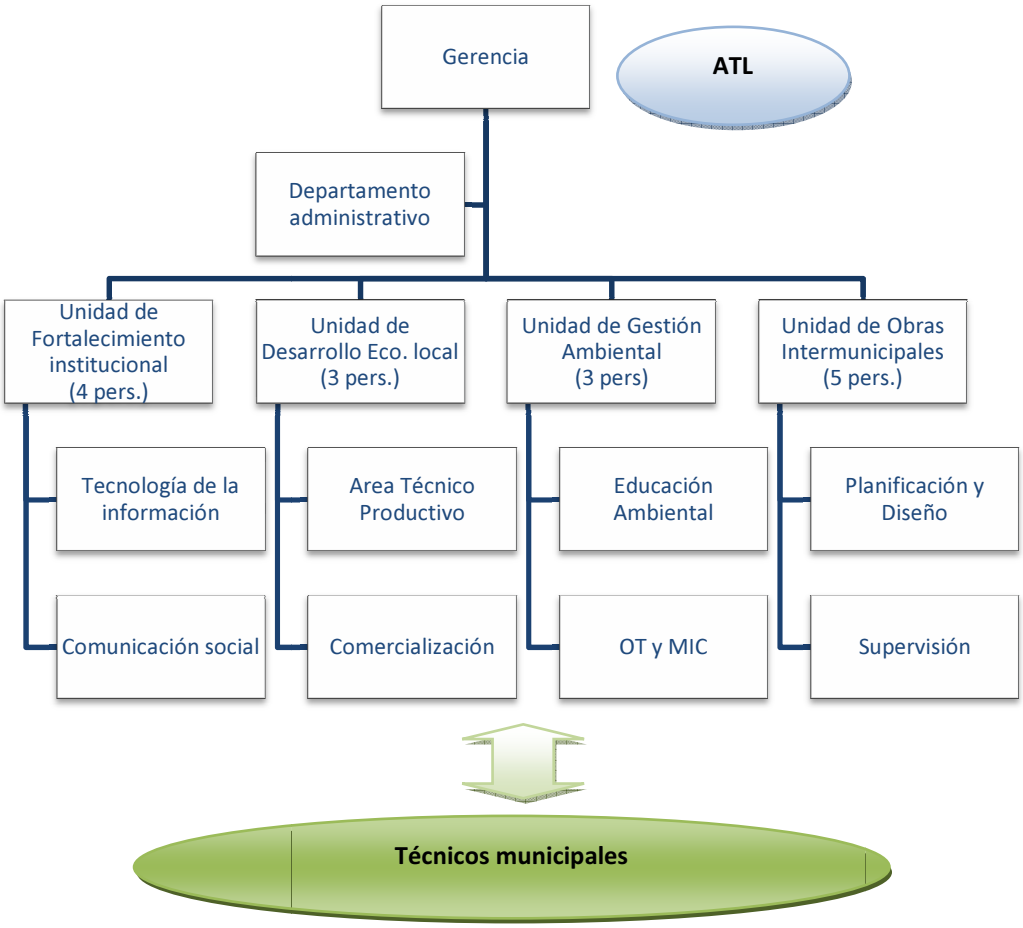
local. Debe tenerse claro que el presupuesto de la Mancomunidad no sirve como ampliación del presupuesto de las Municipalidades y que no se está para hacer obras que suplan las obligaciones particulares de las municipalidades.

Esta Mancomunidad, se formó para la protección de la parte alta de la cuenca del Río Naranjo, y no hay proyectos importantes que sean representativos de esta necesidad; asimismo, no se tiene ninguna información que se está planificando actualmente para establecer compromisos con los municipios de la parte media y baja de la cuenca.

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

5.1 Análisis de la organización a nivel mancomunado

La Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Rio Naranjo – MANCUERNA- está conformada en el año 2004, para la formulación común de políticas públicas municipales, planes programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias. A fin de lograr estas tareas, la Mancomunidad se apoya sobre un equipo técnico, la Oficina Intermunicipal de Planificación, distribuido según el siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia

El equipo técnico cuenta con un gerente que es el enlace con la Junta Directiva de la MANCUERNA. Está apoyado por una Asesora Técnica Local (ATL) perteneciendo a AECID y que tiene como función asesorar el gerente y facilitar los procesos, sin substituirse a la gerencia. Desde abril 2011 la AECID ha consensuado con la MANCUERNA que la OIMP tenía suficiente madurez para no necesitar más un ATL.

A nivel operativo, el equipo se distribuye en tres unidades que son los componentes principales del PDLS y de una cuarta unidad que se encarga de diseñar y supervisar las obras de envergadura. El Departamento Administrativo asegura el seguimiento financiero del total de los fondos de la MANCUERNA. En Julio 2011, está también en fase de conformación la Unidad para la Gestión del Fondo de Agua de la Cooperación Española.

Las funciones y procedimientos están formalizadas a través de manuales formulados en octubre-noviembre 2007. Existen un manual de procedimientos administrativos, un manual de organización, descripción y especificación de puestos y un reglamento interior de funcionamiento.

Además de la creación del equipo técnico de la MANCUERNA, se ha promovido el fortalecimiento de los equipos municipales y su coordinación con las actividades de la MANCUERNA. A través de las reuniones y las visitas realizadas se vio un claro involucramiento de los técnicos municipales en el seguimiento y la ejecución de las intervenciones de la MANCUERNA.

Las municipalidades han apostado por el reforzamiento de su estructura. En los primeros años la MANCUERNA pagaba una parte de los sueldos de los puestos municipales creados pero actualmente las municipalidades están financiando la totalidad de sus técnicos. Así se crearon Servicios de Acceso a la Información, Juzgados de Asuntos Municipales y Oficinas de Desarrollo Económico Local. Se reforzaron o crearon las Oficinas Municipales Forestales o Departamentos de Medio Ambiente. Se fortaleció el sistema catastral que sea en el Departamento Municipal de Planificación como es el caso de San Martin o en el Departamento de Áreas Protegidas como es el caso de San Antonio. Se amplió también el papel de los técnicos de los Servicios Municipales como es el caso en San Pedro para el manejo de residuos sólidos o como es el caso en Esquipulas Palo Gordo para el manejo de las aguas residuales.

Este personal permite descargar una parte de la ejecución y del seguimiento de las intervenciones desde la OIMP hacia las oficinas municipales y así trabajar con una estructura a nivel de MANCUERNA más ligera.

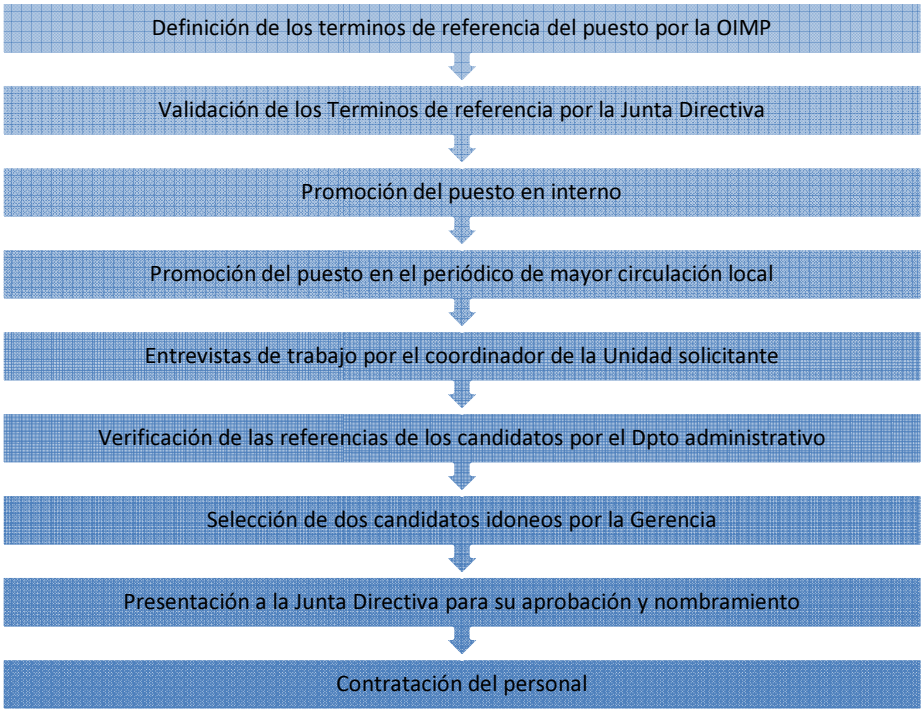
5.2 Mapeo de procesos en torno al Programa

La descripción de cada órgano de la Mancuerna y de los puestos de la OIMP se detalla en el Manual de puestos y funciones, describiendo las relaciones de jerarquía entre los diferentes empleados de la OIMP. Se hace mención a una posible asesoría técnica por parte de donantes. La organización de los procesos administrativos se encuentra recogida en el Manual de procedimientos administrativos, presentando los

procedimientos de Control y Registros de Personal; Control y Registros de Compras y Contrataciones; Control y Registro de Inventarios, Materiales y Suministros; Control y Registro de Activos Fijos; Control de las Unidades de Apoyo a la Administración.

La ejecución se hace siguiendo los procedimientos recogidos en el manual de procedimientos para el manejo de los fondos describiendo con detalles la contratación de personal y de servicios y la compra de bienes. Es la MANCUERNA que ejecuta las intervenciones, invitando las municipalidades a participar.

Contratación de personal



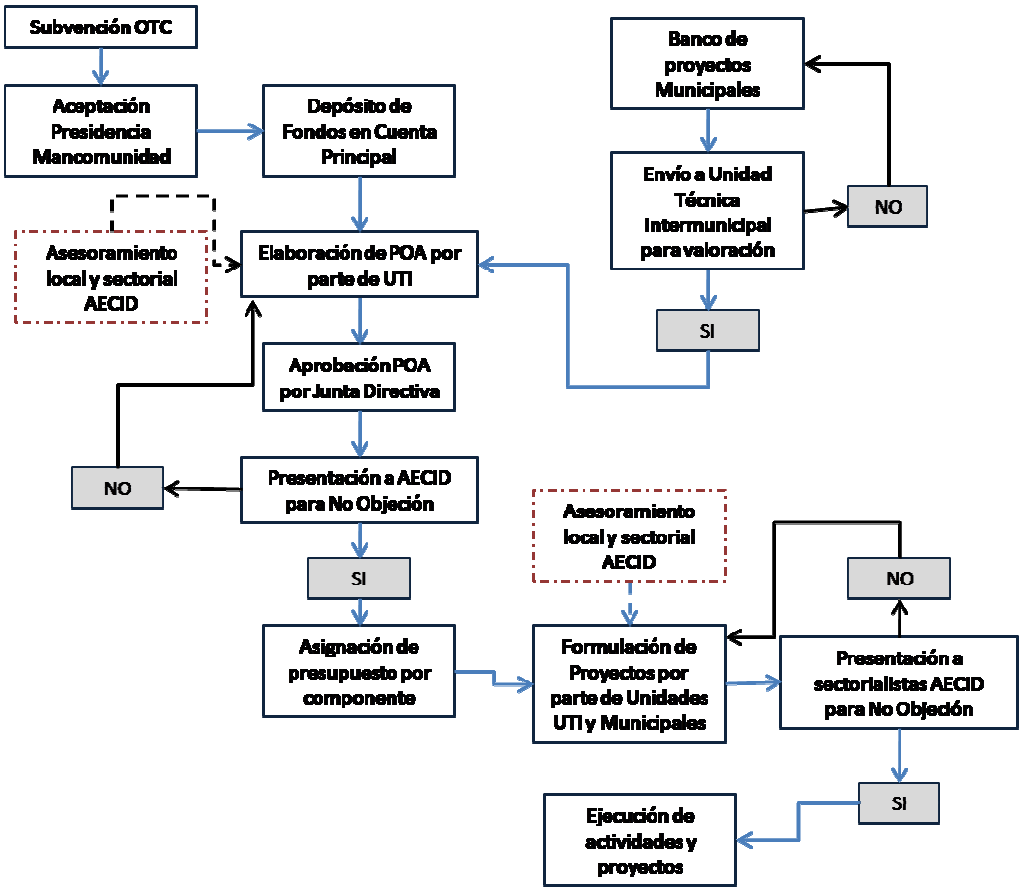
Fuente: Elaboración propia

Comprar de bienes y contratación de servicios

Montos	Procedimientos	Duración
Inferior a 350Q	Boleta de autorización firmada por el coordinador de unidad y por la gerencia Liquidación en dos días hábiles con la factura	No especificado
De 351 a 29999Q	Formulario "Requisición de Compra" justificando la compra y especificando el nombre y cargo de la persona responsable de su uso Aprobación por el coordinador de la unidad (cumplimiento técnico) Aprobación por el Jefe Administrativo (cumplimiento administrativo) Aprobación por la Gerencia Solicitud de la compra a la Junta Directiva Compra por el departamento administrativo Registro del bien en el Inventario y en la tarjeta de responsabilidad del empleado que hará uso del mismo. Procedimiento de pago	No especificado
De 30 000 a 300000Q	Formulario Requisición de Compra por el Coordinador de la Unidad Aprobación por la Gerencia Publicación de los Términos de Referencia en Guatecompras Publicación de los oferentes en Guatecompras Evaluación de las ofertas por la Junta Cotizadora y Adjudicadora Acta de Adjudicación con referencia a los criterios aplicados para la asignación por parte de la Junta Cotizadora y Adjudicadora Aprobación del Acta por la Gerencia Publicación de la adjudicación en Guatecompras Elaboración del contrato en base al Acta por el Dpto. administrativo Aprobación del contrato por el Coordinador de la Unidad solicitante Publicación del contrato en Guatecompras Proceso de requerimiento y liquidación de cheques	No especificado

Fuente: Elaboración propia

Uno de los aspectos que marcan la actividad de la Mancomunidad es la gestión del programa y, por lo tanto, la relación directa con la AECID. Se presenta a nivel de esquema, a fin de facilitar su comprensión, se muestra a continuación:



Procedimientos para la aprobación de Propuestas

Como se puede apreciar, se han tejido un conjunto de relaciones entre unidad técnica intermunicipal y personal técnico y administrativo de la OTC que determinan buena parte de los procedimientos de gestión. En el marco de relaciones tiene mucha importancia la propia estructura de funcionamiento de la AECID en el país, en base a líneas de trabajo sectorial que tienen al frente a personas especializadas en los distintos temas. A parte, existe un responsable último del Programa en su conjunto, encargado de dar seguimiento y coherencia de forma global al proceso.

Así el conjunto de relaciones entre AECID y MANCUERNA tiene mucho que ver con los procedimientos de gestión del proyecto. La labor de acompañamiento está íntimamente relacionada con la puesta en marcha de proyectos, tanto a nivel de aprobación de POA como de ejecución de las actividades relacionadas con el mismo.

Se trata de un proceso en el que interactúan de forma permanente responsables políticos y técnicos de la Mancomunidad y de la AECID. Los filtros a la hora de valorar la pertinencia de las acciones a ejecutar son constantes, aún cuando los POA vinculados a cada subvención estén aprobados. Así la MANCUERNA tiene que pedir la no-objeción a la AECID para ejecutar las actividades del POA. El coordinador de la unidad solicitante se pone en contacto con el asesor sectorial de la OTC el cual revisa la documentación

entregada para dar el visto bueno. Es el caso para la adjudicación de asistencias técnicas a consultorías o de contratos de construcción.

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

5.3 Estudio de los criterios de evaluación y factores externos

Organización

La estructura de gestión de la MANCUERNA es similar al esquema del PDLS con tres unidades reflejando los tres componentes principales del Programa. Por lo tanto la estructura de gestión de la MANCUERNA se adecua a los objetivos y resultados propuestos por el PDLS. Además el Plan estratégico territorial de la Mancomunidad prioriza ejes similares por lo tanto esta estructura de gestión se adecua a la priorización realizada por los municipios de la MANCUERNA. Los financiamientos adicionales conseguidos a través de otros donantes se han insertado dentro de esta estructura existente y así han aportado a la lógica general del PDLS y de la Mancomunidad.

Se ha creado una unidad adicional de Obras Intermunicipales, la cual realiza el trabajo previo a las obras (dimensionamiento, diseño de infraestructuras, estudio topográfico, apoyo en trámites de estudios de impacto ambiental) y el seguimiento de las obras realizadas por la MANCUERNA. A través de las reuniones realizadas, se ha comprobado que las municipalidades utilizan también los servicios de esta unidad a fin de diseñar las infraestructuras que construyen a nivel municipal.

La estructura de gestión muestra una clara eficacia en la ejecución de las subvenciones en comparación con otras estructuras de desarrollo presentes en el país, gracias a sus procedimientos de gestión y su dotación logística y tecnológica en el territorio. Su agilidad en la gestión de fondos se puede considerar como una de sus principales fortalezas y ha tenido por consecuencia de atraer otras fuentes de financiación. Los alcaldes han resaltado este punto como esencial en el beneficio que aporta la MANCUERNA.

La comunicación interna en la MANCUERNA ha sido señalada como un punto débil por las diferentes partes y como un aspecto que se está trabajando a través de la transversalización del fortalecimiento institucional. De manera general las cuatro unidades han ido hasta la fecha trabajando de manera independiente, sin sinergias claras entre ellas, con la excepción de la Unidad de Obras Intermunicipales que trabaja con GAR y DEL. Así la planificación y ejecución se realiza a nivel sectorial y no con carácter territorial. No existen actividades realizadas conjuntamente entre las unidades GAR, DEL y FI, cuando existen claramente actividades de fortalecimiento institucional en las actividades DEL (creación y fortalecimiento de GREPAHGUA y sus miembros por ejemplo) o actividades con aspectos de gestión ambiental en DEL (como pueden ser las capacitaciones en Buenas Prácticas Agrícolas).

Esta visión sectorial del Programa se refleja también en la comunicación de la MANCUERNA con la OTC. Cada coordinador de unidad tiene un referente sectorial o dos en la OTC. Mantiene una comunicación constante con su referente vía telefónica y email y a través de visitas periódicas. Para autorizar el desembolso de fondos del PDLS, el coordinador de unidad pide una no-objeción a su referente. Por lo tanto se cuenta con una comunicación importante entre OTC y MANCUERNA. Sin embargo esta comunicación se limita, en gran parte, a una comunicación a nivel sectorial y no a nivel territorial. De hecho, durante las visitas mensuales de la OTC, el asesor sectorial de la OTC se reúne con el responsable de la unidad del sector correspondiente sin que el gerente y los demás responsables de unidades tengan que participar en la reunión de seguimiento.

Armonización

A nivel de procedimientos, se ha formulado un manual para definir procedimientos de contratación de personal, compras de bienes y contratación de servicios. Según la información entregada no se cuenta con un manual rigiendo los procedimientos entre AECID y la MANCUERNA sino que existen usos acordados entre ambas partes. El principal procedimiento entre ambas partes es la obligación de conseguir la no-objeción del asesor sectorial de la OTC para la compra de bienes o la contratación de servicios. La no-objeción requerida por la OTC no parece ralentizar el trabajo de la MANCUERNA. Este punto es importante ya que se han realizado obras de envergadura que han necesitado una revisión importante por parte de los asesores sectoriales de la OTC.

De manera general las unidades de gestión de la MANCUERNA han aumentado su capacidad de gestión de fondos y están capaces de manejar cada vez más subvenciones tanto en cuanto a requerimientos técnicos como administrativo. La calidad de los informes entregados es alta como se pudo comprobar a través de la entrega de la memoria de labores y del presupuesto global desglosado por actividades. En

este sentido el número de subvenciones gestionada por la MANCUERNA por año ha ido aumentando de manera exponencial desde hace dos años.

Seguimiento

El seguimiento de las acciones del proyecto se realiza a dos niveles: de manera cotidiana a través del apoyo del Asesor técnico local que apoya al gerente y de manera periódica por los asesores sectoriales que apoyan los coordinadores de unidades sectoriales.

El Asesor Técnico Local tuvo un rol clave para la dinamización de la mancomunidad. Su función es aportar insumos de reflexión al gerente sin participar en la toma de decisión. Actualmente esta figura ha desaparecida por el hecho que AECID y la MANCUERNA no la considera más necesaria.

A nivel del seguimiento sectorial, sistemáticamente, el coordinador de cada unidad de la MANCUERNA entrega al asesor sectorial de la OTC y al gerente una planificación mensual y un informe de seguimiento del mes anterior. Esta programación se discute con el asesor principalmente y se presenta y valida por la junta directiva. Adicionalmente los asesores sectoriales de la OTC realizan visitas a la oficina de MANCUERNA mensualmente o bimensualmente en función de las necesidades. Por lo tanto se cuenta con un seguimiento importante de las actividades por parte de la AECID, aunque como ya se ha resaltado en la parte de valoración de la organización se ha privilegiado una visión sectorial y no territorial del seguimiento, favoreciendo reuniones de seguimiento entre responsable de unidad y su referente sectorial a reuniones conjuntas con las diferentes unidades sectoriales.

Sin embargo a partir del análisis de la información entregada por la MANCUERNA al equipo evaluador, este seguimiento parece poco estructurado. No se trabaja con indicadores de avances de los resultados sino que se relata las actividades realizadas.

Recursos humanos

La MANCUERNA ha cambiado la casi-totalidad de su personal en 2007, ya que el equipo técnico anterior no estaba cumpliendo con los objetivos propuestos. Se reclutó un personal con un perfil universitario alto a fin de poner a disposición de los municipios un personal muy calificado para asesorarlos en los temas priorizados por la MANCUERNA. Las funciones de cada miembro del equipo se encuentran recogidas en el manual de funciones redactado en 2007 y el procedimiento de selección del personal está detallado en el manual de procedimientos de noviembre 2007.

El personal se encuentra repartido de manera equilibrada entre las cuatro unidades: entre tres y cinco personas por unidad. Se puede considerar como poco personal en comparación con el volumen de fondos manejados por cada unidad. Eso se explica por el hecho que se trabaja principalmente a través

de la contratación de asistencia técnica dejando a la OIMP un rol de monitoreo y seguimiento de las intervenciones. Por otra parte la OIMP ha logrado impulsar un claro compromiso de los municipios, involucrando el personal municipal en la realización y el seguimiento de las intervenciones.

Recursos financieros

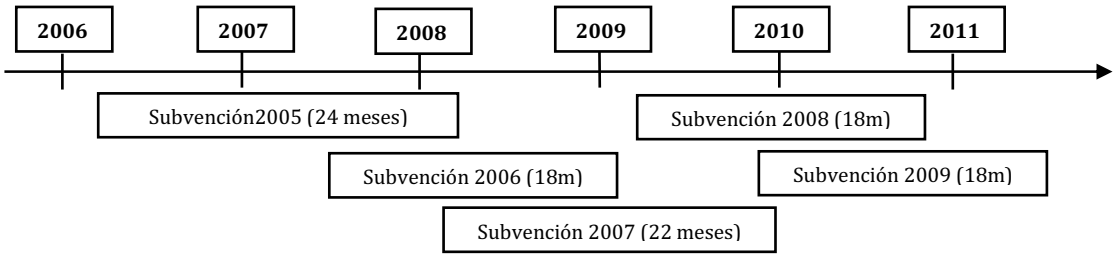
El primer año de subvención, los gastos de funcionamiento representaron hasta un tercio de la subvención. Sin embargo a partir del segundo año bajaron a menos de 20% y se mantuvieron alrededor de este porcentaje el resto de las subvenciones.

Subvenciones	2005	2006	2007	2008	2009	2010	total
Porcentaje de funcionamiento	34%	18%	13%	18%	16%	20%	19%
Porcentaje de funcionamiento sin los gastos de supervisión AECID	29%	11%	6%	9%	8%	9%	10%
TOTAL MANCUERNA en dólares	593,500	829,656	1,265,316	1,206,486	1,166,509	497,750	5,559,217

Fuente: Elaboración propia a partir de la información entregada por la MANCUERNA

Sabiendo que cada municipio paga una cuota anual de Q100,000, los gastos de funcionamiento de la mancomunidad parecen asumibles por los municipios, en el caso de que no se tenga que pagar la supervisión de la AECID. Por lo tanto parece ser una estructura sostenible, lo cual es un aspecto muy destacable de MANCUERNA.

A nivel de desembolsos, la AECID funciona a través desembolsos que se traslapan a fin de asegurar un flujo continuo de financiamiento y no tener que parar actividades de la Mancomunidad.



Por lo tanto no se ha contado con dificultades de desembolso. La entrega de los recursos financieros ha permitido una ejecución adecuada del Programa.

Selección de instrumentos

Para la ejecución de las actividades se han seleccionado instrumentos y metodología de intervenciones en función de la capacidad del personal de la propia mancomunidad y de las necesidades detectadas.

En el componente FI se ha trabajado casi exclusivamente a través de Asistencias técnicas, las cuales han realizado formaciones y estudios. La MANCUERNA ha contratado los consultores, previo no-objeción por parte del asesor sectorial FI de la OTC y validación por parte de la junta directiva.

En el componente GAR se ha trabajado a través de dos instrumentos principales: (i) a través de asistencias técnicas para la realización de los diagnósticos, planes y estudios; (ii) a través de contratación de empresas consultoras por licitación para la realización de las obras; (iii) a través de trabajo directo con el personal de la MANCUERNA y de las municipalidades, en particular. Las contrataciones se realizan directamente a través de la MANCUERNA según los procedimientos del manual de procedimiento de la Mancomunidad y previa no-objeción por los asesores sectoriales de la OTC. Los municipios participan en la toma de decisión en cuanto la junta directiva valida las decisiones tomadas por el equipo técnico de la MANCUERNA. Las obras realizadas se entregan directamente a los municipios beneficiarios que se hacen cargo del mantenimiento de la obra.

En el componente DEL, se realizan una gran parte de las intervenciones directamente con personal de las municipalidades a través de las UDEMs, (Unidades de desarrollo económico Municipal) con la excepción de los diagnósticos y estudios (asistencia técnica con consultorías privadas) y de la construcción de obras.

No se ha realizado un análisis de la idoneidad de cada uno de los instrumentos de manera periódico sino que se ha seguido trabajando con el esquema inicial del PDLS. Aun así se considera que la selección de los instrumentos ha sido relativamente idónea y ha permitido un desarrolla razonado tomando en cuenta el contexto local y la participación de los actores locales del desarrollo.

5.4 Conclusiones y enseñanzas

MANCUERNA ha conformado un equipo técnico de gestión de muy buena calidad, el cual está reconocido tanto por las municipalidades como por donantes internacionales. El personal de equipo ha sido seleccionado en base a sus competencias según un proceso transparente y participativo para asegurar la mayor eficacia de la estructura de gestión. Este personal ha logrado gestionar procesos políticos de acercamiento entre los diferentes municipios de MANCUERNA y ha logrado ejecutar intervenciones locales de desarrollo cada vez más complejas.

Así MANCUERNA posee las capacidades técnicas, la legitimidad política y la agilidad y transparencia necesarias para consolidarse como un actor clave en su territorio. El reto, en este momento, deberá centrarse en su sostenibilidad, teniendo en cuenta que el programa no puede indefinidamente sufragar los costes de su funcionamiento.

Con la cuota que están pagando las municipalidades se puede asegurar el mantenimiento de la estructura de gestión de MANCUERNA, un punto esencial en la sostenibilidad de la institución. MANCUERNA ha realizado un análisis de la dimensión óptima de la estructura de gestión, pensando en una estructura fija y un equipo de dotación variable en función de los fondos a ejecutar. Sin embargo es de importancia seguir analizando diferentes oportunidades de generación de ingresos para la mancomunidad, a fin de poder contar con ingresos diferentes de las solas cuotas municipales. Así, gracias al incremento de la recaudación municipal, y a las nuevas expectativas de prestación de servicios públicos de carácter mancomunado y/o regional, las Unidades podrían jugar un papel importante como prestadores/operadores de servicios, garantizando sus objetivos y su permanencia. Relacionado con este último punto, MANCUERNA ya ha empezado a diseñar funciones de tipo gerencia y mancomunado. Así se ha comenzado con una prestación remunerada de servicios de apoyo a estudios de pre-inversión para las municipalidades (que trasladan así algunas competencias al espacio mancomunado en la prestación de servicios fundamentales) o a otros actores con interés en invertir en el territorio. Para avanzar en esta idea se podría estudiar las distintas posibilidades jurídicas (como es la creación de empresas intermunicipales) que aporta la regulación de Guatemala.

Un segundo aspecto a destacar se refiere a la adaptación de los procedimientos de aprobación y ejecución del gasto a las capacidades demostrada por MANCUERNA. Es manifiesta su capacidad demostrada para el manejo de recursos de diferentes orígenes y para múltiples objetivos. Es preciso reflexionar en torno a la posibilidad de realizar un proceso de certificación de la calidad de estos procedimientos por parte de la AECID (del tipo de los que se realizan a algunos Organismos Multilaterales / Internacionales, que permiten la utilización de las subvenciones de estado en base a disposiciones propias de cada uno de ellos), de forma que se relajen los controles ex – ante a favor del asesoramiento en temas más estructurales y de futuro.

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

De igual forma, es necesario dar muestras de una mayor confianza en los logros alcanzados por el Programa. Han transcurrido seis años desde el comienzo de las actividades y, si bien aún es preciso profundizar en los logros, ya existen suficientes experiencias compartidas como para tener claro por

dónde se debe prestar el apoyo. Y una de esas vías, no es la de la fiscalización o la no objeción a cada intención de ejecución de gasto que se pretende hacer. De nuevo, son muestras de desconfianza que un Programa de este calado, este volumen de fondos y esta trayectoria no debería de permitirse.

Por otra parte la misma estructura de gestión y seguimiento de MANCUERNA ha llevado a una cierta falta de comunicación interna con una ejecución sectorial más que territorial. Las actividades de UDEL, UFI y UGAR se han ejecutadas de manera independiente entre cada una de las unidades restando sentido a la visión territorial. Es absolutamente necesario fomentar mecanismos de concertación entre los componentes para asegurar una gestión más eficiente de los fondos y un mayor impacto de las acciones realizadas.

Este tema se vuelve todavía más importante con la puesta en marcha del Fondo de Agua de la Cooperación Española lo cual distorsiona considerablemente el volumen de fondos manejados por MANCUERNA. Va a ser indudable el peso de esta acción. Por ello se precisa reflexionar sobre la mejor forma de organización, evitando en cualquier caso estructuras paralelas de gasto o de decisión. Todo lo que se haga y todo lo que se genere, en conclusión, deberá quedar enmarcado en la institucionalidad de la Mancomunidad de forma expresa.

Finalmente realizar intercambios de experiencia con otras mancomunidades es un aspecto clave ya que MANCUERNA muestra procesos de gestión muy eficientes en comparación con otras mancomunidades. Este intercambio se puede realizar a nivel de equipos técnicos pero también a nivel de juntas directivas o de consejos municipales. Sería una oportunidad para conocer la experiencia de mancomunidades con otras trayectorias en su capacidad de gestión de fondos y la puesta en marcha de proyectos en sectores distintos.

6) Conclusiones y recomendaciones Específicas de la Evaluación para la Mancomunidad

6.1 Consideraciones sobre el diseño de las prioridades del Programa

El PDLS se ha diseñado con el objetivo de generar modelos de respuesta institucional para alcanzar el desarrollo local, al mismo tiempo que intervenir para mejorar las condiciones de vida de la población a corto plazo. Es un programa muy ambicioso de medio y largo plazo que tiene una visión territorial al mismo tiempo que busca resultados sectoriales. MANCUERNA ha participado a la fase de identificación y formulación del PDLS y ha podido priorizar los componentes que les parecía los más idóneos para los municipios que la conforman. Sin embargo MANCUERNA ha actualizado su Plan Estratégico Territorial y han surgido nuevos ejes prioritarios para la mancomunidad como pueden ser los servicios sociales o la seguridad alimentaria. Por lo tanto analizar con detalles las prioridades del Programa es un punto clave para MANCUERNA. Aun que los componentes del programa sean componentes pertinentes en un proceso de desarrollo local y de empoderamiento de estructuras locales, puede ser necesario repensar los componentes entre la unidad técnica de MANCUERNA, las autoridades locales y AECID a fin de actualizar al contexto actual los componentes sin perder en concentración sectorial, lo cual es una gran fortaleza del programa.

Por otra parte, el PDLS ha permitido crear capacidades de alto nivel en el territorio para impulsar procesos locales. Ha aportado capacidades, transparencia y agilidad en el manejo de fondos, dando a MANCUERNA una figura clara de gestora de fondos de desarrollo en el territorio. Esta función ha sido reconocida tanto por las municipalidades como por donantes, los cuales han aportado subvenciones a la mancomunidad.

Por ello se corre un riesgo evidente al confundir la necesidad de contar con una Agencia de Desarrollo Local, o con una organización semi – privada, tipo ONGD, con capacidad de captar recursos de distintas fuentes, en la que además se puedan tomar decisiones. La historia en el país está llena de donantes interesados en colaborar y de proyectos fallidos por falta de apropiación falta de organizaciones que realmente representen a los beneficiarios y los tengan en cuenta a la hora de tomar decisiones. Por ello, a todo el mundo, y en ese paquete se incluyen las Municipalidades, le interesa tener su unidad de desarrollo en el campo para asegurar ejecución de los presupuestos.

Frente a este planteamiento, legítimo en todo caso, el Programa debería tomar una posición más clara que la que actualmente transmite. La verdadera funcionalidad de la Mancomunidad es la promover economías de escala y diseñar y poner en marcha proyectos en beneficio de la población de vocación territorial / regional, que por su tamaño, complejidad técnica y dificultades de gestión (incluida la

necesidad de estructurar la financiación), los municipios de forma independiente no tienen capacidad de llevar a cabo. Este no ha sido un tema que conscientemente se haya impulsado desde el programa, que ha mantenido la lógica del proyecto local, el reparto entre municipios y el enfoque centrado en el cumplimento de los resultados sectoriales de cada componente. Posiblemente esto es lo que había que hacer en un principio, con vistas a dar legitimidad a las entidades. Sin embargo, a efectos de continuidad del Programa, es un aspecto a retomar a fin de darle mayor profundidad y contenido.

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

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

6.2 Consideraciones sobre la estructura y los procedimientos de gestión

MANCUERNA ha mejorado mucho sus procesos de gestión y su eficiencia (de 29% de gastos administrativos hasta menos de 10%); ha superado un gran número de carencias en sus procedimientos de gestión y su estructura, lo que ha incitado la AECID a retirar el ATL.

Sin embargo AECID sigue teniendo un seguimiento sectorial desde la OTC, lo tiende a aislar las unidades UDEL, UFI y UGAR perdiendo el enfoque territorial y favoreciendo la rendición de cuentas a nivel sectorial. Por lo tanto, los responsables de los componentes a nivel de MANCUERNA tienen una comunicación y un sistema de control más ágil con los asesores sectoriales que a nivel de la mancomunidad y hay muy pocas sinergias entre los componentes. Se necesita, por tanto, una mayor

claridad en el esquema de trabajo con la AECID, pensando en si lleva a cabo un enfoque sectorial o un enfoque programático, de forma que no influya negativamente en la propia forma de gestión de la Mancomunidad.

La puesta en marcha del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento es un gran reto para MANCUERNA pudiendo ser una oportunidad de fortalecimiento de la mancomunidad o una amenaza por la estructura en caso de que se creen procedimientos de gestión y decisión paralelos o los existentes. La puesta en marcha del Fondo representará un salto cuantitativo muy grande en manejo de fondos, al cual la estructura de gestión debe estar preparada para que se pueda seguir dando la atención suficiente a todas las actividades llevadas a cabo por la mancomunidad.

Finalmente, es destacable el involucramiento que la Unidad técnica ha logrado conseguir de los técnicos municipales. Así el seguimiento, y en cierto caso la ejecución de las intervenciones, se realiza en colaboración con los técnicos municipales. Este procedimiento permite bajar la carga de trabajo sobre la unidad técnica y mejorar la apropiación por parte de los técnicos municipales, los cuales están de una cierta manera vinculados a las tomas de decisión acerca de las acciones realizadas en su propio territorio.

6.3 Principales lecciones aprendidas

MANCUERNA se ha centrado principalmente al inicio en la implementación de acciones locales. Sin embargo esta cada vez implementando acciones más complejas como puede ser el manejo de residuos sólidos a nivel mancomunado, lo cual necesita mayores consensos a nivel de los municipios integrantes de la mancomunidad. Sin embargo por el momento los proyectos ejecutados no han logrado mantener una lógica mancomunada sino que han terminado ejecutándose más con una agregación de acciones municipales que como un proyecto mancomunado.

MANCUERNA no está totalmente lista para que se termine el PDLS. Sin embargo pensar de manera temprana a una política de salida de la Cooperación Española es un aspecto clave para asegurar la sostenibilidad de la mancomunidad. Así es necesario estudiar las oportunidades de generación de ingresos a través de servicios mancomunados para asegurar el financiamiento de una estructura mínima de la unidad técnica.