

Asistencia Técnica al Régimen Electoral Guatemalteco

**Francesca Jessup
Elisabeth Hayek
Roger Hällhag**

Asistencia Técnica al Régimen Electoral Guatemalteco

**Francesca Jessup
Elisabeth Hayek
Roger Hällhag**

Sida Evaluation 2008:46

Asdi

This report is part of *Sida Evaluations*, a series comprising evaluations of Swedish development assistance. Sida's other series concerned with evaluations, *Sida Studies in Evaluation*, concerns methodologically oriented studies commissioned by Sida. Both series are administered by the Department for Evaluation, an independent department reporting to Sida's Director General.

This publication can be downloaded/ordered from:
<http://www.sida.se/publications>

Authors: Francesca Jessup, Elisabeth Hayek, Roger Hällhag

The views and interpretations expressed in this report are the authors' and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 2008:46
Commissioned by Sida, Sida

Copyright: Sida and the authors

Registration No.: U11 Vg 11.3.29
Date of Final Report: April 2008
Printed by Edita Communication, 2008
Art. no. Sida48036es
ISBN 978-91-586-8127-9
ISSN 1401—0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Valhallavägen 199, Stockholm
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Table of Contents

Table of Contents	1
Executive Summary	3
1 Introduccion	9
1.1 Términos de Referencia: Áreas de Estudio y Propósito de la Evaluación.....	9
1.2 Naturaleza, Alcance y Método de la Evaluación	10
2 Contexto del Proyecto y sus Principales Objetivos	12
3 Principales Hallazgos de la Evaluacion	14
3.1 El Fondo Canasta	14
3.2 El Mecanismo de Implementación.....	15
3.3 El Proyecto de Asistencia Técnica	17
3.4 Áreas de Trabajo Adicionales a las Contempladas en el Proyecto	27
4 Conclusiones y Recomendaciones	28
Anexo 1: Terms of Reference	32
Anexo 2: Listado de Personas Entrevistadas	36
Anexo 3: Publicaciones, Materiales y Documentos Consultados	38

Executive Summary

External Evaluation of Project “Modernization of the Electoral System in Guatemala 2005–2007”

1 Introduction

This assessment seeks to provide a comprehensive evaluation of the project “Modernization of the Electoral System in Guatemala 2005–2007”, funded by the governments of Sweden, the Netherlands, Norway and the United States. The project sought to both improve the Guatemalan electoral regime from a sustainable and long-term perspective, as well as provide technical assistance for the implementation of the 2007 General Elections.

In addition to an analysis of the project’s performance, the Terms of Reference (TOR) for the evaluation also required an assessment of its mechanisms for financing and implementation. A Basket Fund was established to finance the project with resources from Sweden, Norway and The Netherlands with Sweden as the lead donor. The United States, through its international cooperation agency USAID, provided bilateral support to the project.

The project established an implementation mechanism wherein technical assistance activities were provided jointly by the Organization of American States (OAS) and the Inter-American Institute for Human Rights (IIDH), through their Center for Electoral Advice and Promotion (CAPEL). It is hoped that the findings and recommendations of this evaluation can serve its diverse stakeholders with useful inputs regarding the pertinence and relevance, as well as the management, output, and sustainability of the project.

a. The TOR: The Purpose and Scope of the Assignment

As defined by the TOR, the main focus of the assignment is the following:

- “The purpose of the evaluation is to assess the technical assistance of the implementing entities, the donor coordination and modality of cooperation, communication structures and also the working relationship between the implementing institutions, including the donors and the TSE.
- The findings and recommendations of the evaluations will serve as an input and lesson learned for all involved stakeholders as well as for the donors to reassure that the project has been implemented and executed efficiently, effectively and transparently, and especially in accordance with the agreed documents of the project (budget, project documents and logical framework, agreements etc). The evaluation will also provide insights into the impact, sustainability and relevance of the project.
- The evaluation will in addition, also address the modality, efficiency of donor cooperation and coordination in project planning and execution.”

b. Nature, Scope and Methodology for Evaluation

This evaluation was carried out between February 15 and April 1, 2008 by a team of three consultants, Francesca Jessup (Team Leader), Elisabeth Hayek and Roger Hallhag, and comprised a desk-study phase, a ten-day mission in Guatemala, and a final report writing phase.

The preparatory desk-study phase made extensive use of secondary sources, including the narrative and financial reports from the project itself, as well as training and promotional material produced in the context of the project. The team also made use of the national and international electoral observation mission reports from 2003 and 2007. The team also analysed documents relating to both the current Guatemalan context, as well as material on effective electoral assistance from such organizations as IDEA and UNDP.

The ten-day field mission was carried out in Guatemala between February 24 and March 3, 2008, terminating with a debriefing in the Embassy of Sweden with staff and the basket fund donors¹. The team carried out 45 interviews² covering the broad spectrum of stakeholders, as well as with informed observers and analysts, both national and international. The mission interviewed the relevant staff from the Embassy of Sweden, the lead donor, in addition to the staff responsible for the project's management from the other members of the basket fund, including Norway, the Netherlands, and USAID. The Team carried out a total of 14 interviews with magistrates and relevant staff from the national counterpart for the project, the Supreme Electoral Tribunal (TSE), as well as conducting intensive interviews with the OAS and IIDH implementing agencies. The team also interviewed representatives of political parties and members of the legislative assembly, representatives on non-governmental organizations (NGOs), members of electoral observation missions, and representatives of multilateral cooperation agencies.

With respect to the methodological tools utilised in the evaluation, the mission sought to analyse the outcome and performance of the project based on the Logical Framework Approach, using the results and indicators as established in the project document. However, the mission opted to focus on three principal criteria:

- *Relevance* (the extent to which the programme was suited to the target groups and stakeholders, whether the activities and outputs are consistent with the overall goal and attainment of the objectives, and whether its activities and outputs were consistent with the intended impact)
- *Performance/Outcome* (consistency in the Logical Framework; efficiency and efficacy in the development of the individual modules, or activities contemplated by the project)
- *Sustainability* (technical, political and financial – level of ownership, national appropriation; follow-up measures insured; control and citizen oversight).

Regarding impact and sustainability, the evaluation examined the extent to which the project was able to generate “process-based” rather than “event-based” results, to what degree sustainable institutional capacities were been developed, what guarantees of financial sustainability exist, what level of legitimacy has been achieved, the degree of ownership exercised by the TSE, the extent to which the project involved stakeholders in all phases of the projects, and whether ongoing synergies and alliances among relevant actors were effectively fostered.

c. Context

Both the OAS and IIDH/CAPEL have a long history of technical assistance and support to the TSE. The IIDH/CAPEL has carried out ten projects over more than a decade, focusing on a range of thematic areas including electoral training, electoral reform, identity documents, civic education, civil society support and an audit of the electoral registry. The OAS has provided support to the electoral system since 1997, when it implemented its first cooperation project in support of the Electoral Reform Commission (CRE), an institution established by the Peace Accords as a mechanism to identify policy proposals regarding modernizing the electoral system. In May of 2004, the Guatemalan Congress approved the Electoral Reform.

In response to the implications of the reform, among which was a very ambitious national decentralization plan, the TSE and the Congressional Commission for Electoral Matters solicited assistance to implement the reforms. The cooperation agencies of Sweden, Norway and the US extended an invitation to submit bids to various organizations with expertise in electoral issues, including CAPEL and the OAS, who were eventually awarded the project.

¹ A full debriefing with stakeholders is contemplated for the last week in March.

² See Annex 3.

The general objective of the project “Technical Assistance to the Guatemalan Electoral Regime 2005–2007” sought to improve the transparency, efficiency and credibility of the electoral regime in Guatemala, strengthening the TSE and other social and institutional actors in the process, and to help promote conditions such that elections would be free, fair and participatory. The project was structured along five separate modules or specific objectives:

- An updated and purged voter registry for the 2007 and future elections
- Support for polling station decentralization process
- institutional strengthening of the TSE through support for the design and implementation of a planning unit
- Support in main technical areas for the administration and logistics of the 2007 elections
- Inform public opinion, and raise awareness of, and commitment to, the electoral reforms and importance of strengthening the electoral system.

Although thematic areas were to be divided between the OAS and IIDH/CAPEL, the project intended that optimum coordination between the two organizations would generate important synergies.

2 Findings and Conclusions

1) The 2005 adoption of comprehensive electoral and political party law reforms (LEPP), as recommended in the Peace Accords, offered an important opportunity to the international community to support this critically important issue to promote democratic consolidation through strengthening the electoral system and to encourage political inclusion. Although the technical assistance was for the modernization of the electoral regime in general, rather than support targeted exclusively to an electoral event, the 2007 general elections on the horizon also made this assistance timely and crucial.

2) Though flawed, the elections were recognized by election observation missions as being broadly in line with international standards on electoral democracy, and voter turnout, including by women and the indigenous population, increased significantly. Given that the global objective of the project was to help generate conditions such that elections are free, fair and participatory, the project made an important contribution towards this goal.

3) The basket fund and the wider consortium of bilateral donors served its purpose of coordination, avoiding duplication of effort, dispersion in objectives, and significantly decreasing the burden of TSE in having to relate to a variety of donors. The mechanism and the monthly meetings also permitted crucial risk management and political follow-up of the electoral processes as well as contributing to resolving political and planning obstacles.

4) Donors meetings and joint political monitoring may have partially substituted for, or obscured the need for more robust procedures for project monitoring and follow-up, such as technically rigorous and timely progress reports.

5) Donor commitment and adherence to coordination principles as evidenced by the constitution of a Basket Fund and a broader donor coordination mechanism, was also reflected in the promotion of a project to be jointly executed by the OAS and IIDH/CAPEL. However, in practice, the content and execution modality of the project corresponded more to the execution of two parallel sub-projects. Even when the project document specifically referred to the necessity to carry out the project jointly and in a coordinated fashion, the evaluation team was unable to identify any coordination instruments or mechanisms.

6) The Evaluation Mission detected several crucial weaknesses in the project design. The first is the absence of an explicit strategy for institutional strengthening, which had implications for the implementation of aspects of Module 3. The second weakness relates to inconsistencies in the Results Framework, specifically in the correspondence in the formulation of general and specific objectives and those in the Logical framework, as well as inconsistencies in the categories utilized in the LF itself. This lack of clarity in the definition of products, results and indicators, made monitoring and supervision tasks difficult, and hindered an evaluation of the specific contributions, or value-added of the project to the Tribunal's broader institutional performance.

7) A key strength in the project design was the consistent inclusion of communication and training activities, which focused on building knowledge and capacity within the electoral organ itself, while at the same time supporting informational and motivational efforts for citizen participation in the electoral process. Efforts to provide material in the principal Mayan languages was an important step but fell short of the considerable needs in this area.

8) Regarding Module 1, as a result of efforts by the Tribunal and technical assistance from the OAS, progress was made in the cleaning of the electoral registry; an internal system of permanent audit of the electoral rolls was designed and implemented; modifications were introduced in the electoral registration system which will be compatible with a an eventual transition to a single identity document; and a system for the digitalization of voter ballots was established. It has not been possible, however, to independently verify the degree of cleansing/updating of the electoral registry, as a request by civil society organizations to examine it before the elections was denied. In this same module, with the technical and financial support and of IIDH/CAPEL, delegates and sub-delegates of the TSE were trained in communication tools, the final phase of the information campaign around the updating of the registry was carried out, and materials were produced regarding the decentralization of voting centers specifically directed at youth, women and the indigenous population.

9) Regarding Module 2, the decentralization process was broadly recognized as a successful undertaking, particularly in light of its delayed start and the massive tasks involved. The Evaluation Mission concluded that the project contributed significantly to this process, providing consistent accompaniment in the planning process, timely and indispensable technical support for cartographic updating and for the national plans for locating and registering voters, and for establishing the location of voting centers.

10) Although one of the central products in the Third Module (which focused on the institutional strengthening of the Tribunal), a Strategic Plan, was never adopted by the Magistrates, the project made important headway in providing the tribunal with a key normative regulation to assist the Tribunal in assuming its electoral oversight responsibilities. Although only an initial step, this regulatory task was by observers as seen an important one in a highly sensitive and challenging area. Further, the Evaluation Mission detected highly favorable opinions regarding the web page that the TSE mounted with technical support from IIDH/CAPEL, which was constantly updated with information regarding electoral results. This agile and transparent information resource served an important function in increasing the reliability and legitimacy of the TSE, significant given the degree of polarization that characterized the pre-electoral period.

11) In Module 4, which dealt with specific support to the 2007 elections, the technical assistance covered a wide range of activities which fall into three broad categories: 1) support to the design and execution of plans for public information dissemination and training of Tribunal Staff; 2) support for the planning organization and logistics of the election itself; and 3) support for the development of information systems for the emission of the electoral rolls, and for the computation and transmission of electoral results. TSE staff assessed the technical and financial support as both agile and timely. It should be noted that while the technical assistance was seen as an important contribution, the performance by the TSE during the election evidenced considerable installed capacity, a tribute in part to previous projects and programs for institutional strengthening.

3 Recommendations

1. Vigorous and continual efforts at voter registration should be undertaken to reach the important sector of the population still not registered. There is a notable lack of statistical estimates to guide efforts, as regards (1) the number of people of citizens (registered or not) as yet on the electoral rolls and (2) electoral participation as proportion of the voting age population. Research to find reliable estimates and put numbers to identified problems of enrolment and voting is a necessary step.
2. The installed capacity of the TSE to mount an undertaking of the magnitude of the polling station decentralization (which they carried out with a large degree of success) suggests that this capacity is sustainable. It is important however, in order to maintain voter commitment to participation and enhance the broader credibility of electoral administration, to attend to the concerns raised in the observer mission reports, i.e. the lack of uniformity of procedures and resources at polling stations, the inequitable budgets between rural and urban polling stations, and the insufficient training and informational material in Mayan languages and in the rural sector.
3. Observers pointed to the critically important role played by the new local structures of the electoral administration, both those working on a permanent and temporary basis and efforts should be made to consolidate them through a recurrent training programme for key functionaries.
4. The future viability and credibility of the voter registry will require a timely, functional and finely-tuned inter-institutional relationship between the fledgling RENAP and the Citizens' Registry. Some observers have noted with concern an apparent lack of technical capacity and strategic vision on the part of the new organization. Given that RENAP would be a logical object of donor interest, it is essential that a rigorous technical analysis of the most appropriate form of support be undertaken before funding is made available.
5. One of the most sharply criticized aspect of the election related to the TSE's weak auditing and oversight of campaign financing. The Auditor's Office must have the necessary legal, technical and financial instruments to insure that they can carry out their legislated mandate. This will require that they possess adequate sanctioning powers and the political will to implement rigorous oversight.

4 Lessons Learned

The experience accumulated during the project's execution underscores the critically important role played by donor cooperation as a key factor of success in achieving results. Coordination has been shown to be an effective and indispensable instrument for both confronting technical difficulties as well for managing the political risks which technical assistance interventions in electoral issues frequently face.

The combination of institutional strengthening activities and actions to support the specific electoral event constituted an additional factor of success in achieving the desired results. The simultaneity of efforts to both strengthen institutional capacities within the TSE while providing technical and logistical support for the 2007 elections is an effective combination which should be considered in future forms of assistance. Other key aspects of the electoral support were the effective mix of activities directed at strengthening the institutionality of the state and activities oriented toward facilitating information and access to essential services for the exercise of citizenship.

A consistent and robust project design which facilitates effective and timely monitoring and supervision is particularly important in a context of strong political pressure as is the case in electoral assistance. In addition to taking into consideration inputs which derive from specialized analyses and recommendations from national and international electoral observation missions, the design of such projects in this area could benefit from external revision – or an evaluation ex-ante – in order to insure the project's maximum technical solidity, particularly with respect to systems of indicators and verification sources.

Although participation by women and indigenous populations increased during the last election, this must be seen as an ongoing challenge. This will require a permanent effort to develop and make resources available for special electoral outreach programs focused on the situation of women and the indigenous, as well as taking into consideration the specific needs of youth. To support such efforts, attention must be directed at the necessity of constructing reliable statistics which will help orient such work.

6. On a final note, the mission reiterates the importance of consulting the guidelines for planning electoral assistance interventions from UNDP and EU, as well as conclusions from the Ottawa Conference on Effective Electoral Assistance (see bibliography). Technical and financial sustainability should continue to be a guiding criteria for the design of electoral assistance projects in order to avoid the consolidation of dependencies on external resources which debilitate national capacities to respond to the demands of democratic consolidation.

1 Introducción

El presente informe reúne los principales hallazgos del ejercicio de evaluación del proyecto “*Modernización del Régimen Electoral Guatemalteco 2005–2007*”, financiado por los organismos de cooperación internacional de los gobiernos de Suecia, Noruega, Estados Unidos y Embajada del Reino de los Países Bajos. El proyecto buscaba cubrir tanto necesidades de largo plazo en materia de fortalecimiento institucional como proveer asistencia técnica y logística para la realización de las elecciones generales del 2007.

Adicionalmente al análisis comprehensivo del rendimiento del proyecto, los Términos de Referencia para la evaluación requirieron también el análisis de los mecanismos establecidos para su financiamiento e implementación. En apoyo al proyecto se constituyó un *Fondo Canasta* con recursos de Suecia, Noruega y Embajada del Reino de los Países Bajos y se designó a Suecia (Asdi) para que ejerciera funciones de agencia de cooperación líder. Estados Unidos, a través de su agencia de cooperación USAID, apoyó financieramente el proyecto en forma bilateral.

Para la ejecución de las actividades de asistencia técnica se formó un mecanismo de responsabilidades compartidas entre la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, a través de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH-CAPEL).

El ejercicio de evaluación ha tenido como propósito fundamental aprender de la experiencia e identificar posibles recomendaciones que sean útiles para los diversos actores involucrados en el proyecto, ofreciendo insumos tanto en materia de manejo y resultados como en términos de sostenibilidad.

Al presentar los hallazgos de la evaluación también se han tomado en cuenta las necesidades de información de un lector no familiarizado con el proyecto, por lo que se han incorporado algunas descripciones breves de los aspectos más esenciales del mismo.

1.1 Términos de Referencia: Áreas de Estudio y Propósito de la Evaluación

Los Términos de Referencia³ establecen los siguientes enfoques y propósitos del estudio:

- Analizar el desempeño de las organizaciones proveedoras de la asistencia técnica; la coordinación entre donantes y la modalidad de la cooperación; las estructuras de comunicación y las relaciones de trabajo entre las organizaciones de asistencia técnica y entre éstas y el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y los donantes.
- Sistematizar las lecciones, servir como insumo para todos los actores e informar a los donantes sobre los niveles de eficiencia alcanzados en la ejecución del proyecto, particularmente en relación a los términos establecidos en el documento de proyecto, presupuesto y marco lógico, y, según lo suscrito en los Acuerdos de Cooperación. La evaluación deberá ofrecer también elementos de análisis sobre el impacto, sostenibilidad y relevancia del proyecto.
- Analizar la eficiencia en la modalidad de cooperación y en la coordinación en la planificación y ejecución del proyecto.

Los TOR especifican también las principales áreas de estudio. La primera área hace referencia al Tribunal Supremos Electoral de Guatemala, en su carácter de entidad del Estado responsable para la realización de elecciones libres, justas y transparentes. En esta área, se busca analizar el alcance, las vías y métodos utilizados por el proyecto implementado por OEA – IIDH/CAPEL en apoyo al cumplimiento del mandato institucional TSE. Se busca también determinar cómo el proyecto ha contribuido

³ Ver Anexo 1

a la implementación de las Reformas Electorales, especialmente aquellas relacionadas con la descentralización de los centros de votación y el control del financiamiento de los partidos políticos y de los gastos de campaña electoral.

En materia de descentralización se subraya la importancia de analizar su impacto a nivel nacional y local, así como también la manera en que indígenas y mujeres en general se han beneficiado de la misma. Adicionalmente, se señala la necesidad de examinar la sostenibilidad de los resultados y la capacidad acumulada en el personal del TSE.

La segunda área de análisis se centra en la eficiencia del mecanismo seleccionado para el apoyo al TSE e incluye tanto las modalidades de trabajo adoptadas por las dos organizaciones ejecutoras, así como, la transparencia en la gerencia y manejo del proyecto. Los TOR detallaron los siguientes temas para ser explorados en el ejercicio de evaluación: el grado de coordinación y complementariedad alcanzado entre OEA e IIDH/CAPEL, la administración y organización de la ejecución conjunta, el nivel de apropiación del proyecto por parte del TSE, la sostenibilidad de los resultados alcanzados con el apoyo técnico de OEA – IIDH/CAPEL, y, la eficiencia de las dos organizaciones ejecutoras en el uso de los recursos, en relación a los objetivos alcanzados.

La tercera área de estudio establecida pone énfasis en las lecciones aprendidas en el proceso de ejecución del proyecto; las categorías de análisis incluyen los resultados e impacto de la asistencia técnica, el grado de factibilidad de los objetivos formulados y de los procesos de planificación, la calidad de los mecanismos e instrumentos de seguimiento, el nivel de participación de los actores en todas las fases del proyecto y su grado de apropiación; y, la coordinación y armonización de la cooperación.

Los TOR sugieren que las conclusiones finales y recomendaciones de la evaluación deberán ser formuladas de manera tal que los actores puedan, en el futuro, identificar los enfoques más efectivos de cooperación en el ámbito electoral.

1.2 Naturaleza, Alcance y Método de la Evaluación

La evaluación cubrió el período comprendido entre el 15 de febrero y el 4 de abril del 2008 y fue llevada a cabo por un equipo de tres consultores, Francesca Jessup (Coordinadora), Elisabeth Hayek y Roger Hållhag. El ejercicio fue desarrollado en tres fases, en la primera se cubrieron tareas de de revisión documental, esta fue seguida de una misión de doce días en Guatemala y una fase final de análisis y preparación del informe. El 28 de marzo se realizó un taller de presentación de los resultados de la evaluación en el cual participaron representantes de las agencias de cooperación y de las agencias implementadoras del proyecto.

Durante la fase preparatoria se hizo una revisión extensiva de fuentes secundarias, incluyendo informes de avance y financieros así como material de capacitación y divulgación producidos en el marco del proyecto. El equipo utilizó como marco general de referencia y análisis los Informes de Observación Electoral elaborados por organismos internacionales (OEA y Unión Europea) y nacionales (Mirador Electoral y la Misión Indígena) para los sufragios del 2007 y algunos de los informes disponibles para las elecciones del 2003. Adicionalmente se consultaron informes sobre la situación política y social en Guatemala y documentos de referencia en materia de asistencia electoral efectiva, tal como la Declaración de Ottawa sobre Asistencia Electoral Efectiva⁴ y otros instrumentos producidos por IDEA, la Unión Europea y PNUD.

La misión en Guatemala fue llevada a cabo entre el 23 de febrero y el 5 de marzo del 2008; período en el cual se realizaron 45 entrevistas siguiendo un formato semi-estructurado con los funcionarios y

⁴ Conferencia organizada por IDEA y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional con el propósito de promover la adopción de lineamientos comunes de acción para la asistencia electoral efectiva. Ottawa, Canadá, 2-4 de mayo del 2006.

autoridades nacionales con vinculación directa en la ejecución del proyecto.. Con las entrevistas se cubrió un rango amplio de actores institucionales relevantes así como observadores y analistas. Se realizaron 14 entrevistas a funcionarios y autoridades del TSE (entre ellos los 5 Magistrados titulares, jefes de Departamentos y funcionarios a nivel técnico) y se llevaron cabo reuniones extensivas con funcionarios de la OEA y de IIDH-CAPEL vinculados al proyecto. Se entrevistaron también representantes de los partidos políticos y miembros de la Comisión de Reformas Electorales del Congreso de la República; directivos de Organizaciones no Gubernamentales, representantes de organismos multilaterales y de las agencias de cooperación bilateral asociadas al proyecto.⁵

Antes de finalizar la misión, se realizó una presentación de hallazgos preliminares a los representantes de las Agencias de Cooperación participantes del Fondo Canasta y de USAID; la reunión tuvo lugar en la Embajada de Suecia.

Los miembros de la misión expresan su más sincero agradecimiento a todas personas entrevistadas por el tiempo concedido y la información y análisis que compartieron generosamente.

Dadas las limitaciones de tiempo y el carácter temporal de las instancias que jugaron un papel clave en el evento electoral, la misión de evaluación no realizó entrevistas en el nivel local. Se quiere también consignar como limitación la ausencia de personal internacional clave en la ejecución del proyecto y que, por razones vinculadas al calendario de actividades, ya se había retirado de Guatemala.

En relación al método y criterios utilizados en el ejercicio de evaluación, el equipo buscó analizar el rendimiento del proyecto en términos de productos y resultados. Para ello tomó como referencia las categorías del Marco Lógico y de Gerencia por Resultados, utilizando como punto de partida los resultados e indicadores establecidos en el documento de proyecto. En particular, fueron utilizados como guía para el estudio los criterios siguientes:

- *Pertinencia/Relevancia*, asumido como el nivel de adecuación o coherencia con diagnósticos y con el marco legal vigente, y/o grado de correspondencia con prioridades nacionales y con políticas de cooperación (respuesta a necesidades y prioridades nacionales, coherencia con políticas de cooperación).
- *Rendimiento*, en cuanto criterio combinado de la eficacia en la secuencia de productos, resultados e impacto (consistencia en la cadena de resultados), y de la eficiencia en la relación entre insumos y productos).
- *Sostenibilidad* técnica, política y financiera, en cuanto categoría que permite examinar el nivel de institucionalización de las capacidades técnicas desarrolladas; la adopción de medidas que aseguran continuidad, incluyendo provisiones presupuestarias; los niveles de apropiación nacional y capacidad de contraloría ciudadana; los niveles de credibilidad y legitimidad de los resultados e impacto, y, el grado de consolidación de las sinergias y las alianzas entre los actores relevantes.

⁵ Ver en Anexo 2 la lista de personas entrevistadas.

2 Contexto del Proyecto y sus Principales Objetivos

Los Acuerdos de Paz firmados en 1996 establecieron una agenda de largo alcance y de profundas implicaciones en la medida en que buscó atender las raíces históricas del conflicto en Guatemala. Los Acuerdos cubrieron un amplio rango de compromisos relacionados con el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho (incluyendo reformas en el ámbito judicial, derechos humanos, seguridad pública y reformas electorales); atención a refugiados y desplazados y la reintegración de ex combatientes; generación de condiciones favorables al desarrollo económico y social; y el reconocimiento del carácter multiétnico de la Nación. Enfrentar los retos de la democratización, reconciliación y reconstrucción en una sociedad históricamente autoritaria y altamente inequitativa, requería de una multiplicidad de esfuerzos sostenidos en el mediano y largo plazo.

En forma adicional a los desafíos presentados por la consolidación de la democracia, una de las áreas en donde el impacto de los Acuerdos de Paz ha sido particularmente limitado es en el desarrollo económico y social. Un estudio extensivo sobre Guatemala realizado por el Banco Mundial en el 2004⁶ señaló el carácter severo y crónico de la pobreza que afecta el país. Según el estudio, un 56% de los 6.4 millones de habitantes del país viven en condiciones de pobreza y un 16% en condiciones de pobreza extrema. Como resultado de estructuras históricas de desarrollo basadas en la exclusión con respecto a la tierra, el empleo y la educación, la pobreza en Guatemala refleja claramente los perfiles regionales y étnicos, con un 81% de la población pobre, y el 93% de la población en extrema pobreza, viviendo en las zonas rurales. La pobreza afecta al 76% de la población indígena, en contraste con el 41% en la población no indígena. Los indicadores de nutrición, salud, esperanza de vida, mortalidad infantil y materna se enciernen entre los mas bajos de América Latina y el Caribe.

En este contexto marcado por la exclusión, la necesidad de fortalecer un sistema electoral que promueva un ejercicio de ciudadanía equitativo e inclusivo, adquiere un carácter prioritario. El perfil electoral de Guatemala se ha caracterizado por altos niveles de abstención, particularmente entre las mujeres y las poblaciones indígenas, asociados con bajos niveles de credibilidad y legitimidad. Según la encuesta 2005 de Latinobarómetro⁷ únicamente un 23% de los guatemaltecos creen que su sistema electoral es justo. La aprobación de las reformas pendientes al sistema electoral abrió una oportunidad valiosa para los esfuerzos por reconfigurar ése perfil.

De acuerdo a estándares internacionales, el registro de ciudadanos y de votantes así como la participación electoral, han sido tradicionalmente bajos en Guatemala. Los partidos políticos se han mostrado débiles e inestables, éstos tienden a desaparecer después de los eventos electorales o de haber cumplido un término en el gobierno; tanto representantes electos como votantes se mueven con frecuencia hacia nuevas formaciones políticas. Por otra parte, con frecuencia se cuestiona a los partidos políticos por el bajo nivel de representación de los intereses de sus miembros y de la ciudadanía, percibiéndose más cercanos a intereses corporativos.

En este marco, en mayo del 2004 el Congreso de la República aprobó, mediante el Decreto 20-40, las reformas electorales orientadas al fortalecimiento del padrón electoral, la descentralización de la Juntas Receptoras de Votos, y, la reglamentación de la Ley Electoral en lo relacionado con el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, así como la reglamentación de compras y contrataciones. Las reformas introducidas generaron una serie de necesidades específicas de apoyo y asistencia técnica, las que fueron presentadas por el TSE y la Comisión de Asuntos Electoral del Congreso a las agencias de cooperación internacional.

⁶ Banco Mundial, *La Pobreza en Guatemala*, Country Studies, IBRD, Washington D.C., 2004

⁷ Latinobarómetro, Encuesta de Opinión Pública, Santiago de Chile 2005

En respuesta, Suecia, Noruega y Estados Unidos invitaron a organizaciones especializadas – incluidas la OEA e IIDH/CAPEL – para que presentaran propuestas de proyectos que atendieran las necesidades asistencia electoral planteadas por las autoridades nacionales. Siendo las propuestas combinadas de estas dos organizaciones las que eventualmente fueron seleccionadas.

Tanto la OEA como IIDH/CAPEL tienen una larga experiencia brindando asistencia técnica al TSE de Guatemala, país en el que han tenido presencia desde 1997 y 1985 respectivamente. Ambas instituciones han acompañado el proceso construcción de capacidades institucionales en materia electoral en un contexto marcado por grandes desafíos, los avances en materia de modernización sancionados por la reforma del 2005 son, en parte, producto de este acompañamiento sostenido. IIDH/CAPEL ha desarrollado un total de diez proyectos relacionados con capacitación electoral, reforma electoral, documento de identificación, educación cívica, auditoria del padrón electoral y apoyo a misiones de observación. La OEA ha brindado asistencia técnica en materia de modernización del sistema electoral, capacitación y divulgación cívica electoral, cartografía electoral, informática electoral, entre otras.

En su primera intervención, la OEA apoyó la Comisión de Reforma Electoral (CRE), instancia establecida por los Acuerdos de Paz como mecanismo para formular políticas de modernización del sistema electoral. Paralelo a este esfuerzo, la OEA desarrolló un programa de asistencia técnica al TSE a fin de facilitar la implementación de las recomendaciones emanadas de la Comisión. Entre otras, fueron apoyadas actividades de información y capacitación cívico-electoral, desarrollo de instrumentos de cartografía electoral y desarrollo de capacidades en materia informática. Se brindó también apoyo a las elecciones municipales de 1998 y a la Consulta Popular de 1999. En apoyo a las elecciones generales de ése mismo, brindó asistencia con el propósito de promover el registro y la participación electoral. Posteriormente a las elecciones, desarrolló un programa de fortalecimiento de capacidades técnica del TSE y acompañó con asistencia técnica la dinámica legislativa en relación a las reformas electorales pendientes.

Frente a las nuevas demandas de asistencia técnica IIDH/CAPEL y OEA presentaron a la cooperación internacional propuestas que atendían componentes específicos dentro la invitación a presentar proyectos. Con estas propuestas como insumo y en diálogo con la cooperación se formuló un proyecto conjunto de asistencia técnica. El objetivo general del proyecto se estableció en términos de “mejorar la transparencia, eficiencia y credibilidad del régimen electoral en Guatemala, fortaleciendo al TSE y otros actores institucionales y sociales en el proceso, y ayudar a generar condiciones para que las elecciones sean libres, justas y participativas”. Para este propósito, el documento de proyecto identificó seis módulos vinculados a objetivos específicos o áreas de resultados esperados, los cuales fueron denominados⁸:

Módulo 1 *Registro de Ciudadanos Limpio y Actualizado*

Módulo 2 *Proceso de Descentralización Implementado*

Módulo 3 *Plan estratégico TSE*

Módulo 4 *Apoyo a Elecciones 2007*

Módulo 5 *Conocimiento de la opinión pública y apoyo al proceso de fortalecimiento del régimen electoral*

Módulo 6 *Apoyo a los temas informáticos del TSE*

No obstante que las áreas de responsabilidad fueron claramente divididas entre la OEA e IIDH/CAPEL en función de sus respectivas áreas de especialización y experiencia, hay indicaciones de que las agencias de cooperación que apoyaron el proyecto aspiraban a la óptima coordinación entre ambas instituciones.⁹

⁸ Como se observará mas adelante, estos módulos cambiaron de denominación y contenido durante la ejecución del proyecto.

⁹ Diversos documentos se refieren a este como “Proyecto Conjunto”. Se incluyó una sección específica en cuanto a los riesgos que presentaría una débil coordinación en el documento proyecto.

Los objetivos y propósito general del proyecto son consistente con las prioridades y estrategias identificadas en la política de cooperación de Suecia para Guatemala. Los planes anuales de cooperación del 2001 al 2007 se guiaron por el Acuerdo Marco de Cooperación para el Desarrollo con Guatemala 1998 y el Programa de País para la Cooperación con el Desarrollo con Guatemala 2001–2005. A lo largo del período, los Planes de País identificaron los Acuerdos de Paz como marco central de referencia para la cooperación y establecieron que los esfuerzos deberían concentrarse, entre otros, en el fortalecimiento de la democracia y el sistema judicial, con especial énfasis en el nivel local; y la promoción de la participación y los derechos de la mujeres e indígenas, de conformidad a las Convenciones internacionales pertinentes.

3 Principales Hallazgos de la Evaluación

En esta sección se presentan los principales hallazgos del ejercicio de evaluación organizados según las tres áreas sujeto de estudio propuestas por los TOR: el Fondo Canasta, el mecanismo de implementación conjunta y el proyecto de asistencia técnica.

3.1 El Fondo Canasta

En septiembre del 2005 Suecia suscribió los primeros acuerdos de financiamiento con la Secretaría General de la OEA y la Dirección del IIDH/CAPEL. Los montos estipulados fueron SEK 6,750,000 para el caso de la OEA y de SEK 8,250,000 para el IIDH/CAPEL, sumando ambos acuerdos SEK 15,000,000.

Dos meses después Suecia firmó un acuerdo de co-financiamiento con el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega con el cual se aumentaron los fondos en apoyo al proyecto por un monto de NOK 8,100,000. Suecia, en su calidad de donante líder, firmó una addenda al acuerdo con la OEA por NOK 3,700,000 y una con el IIDH/CAPEL por NOK 4,400,000. Los Países Bajos se sumaron al esfuerzo aportando € 1,000,000 adicionales, los cuales fueron asignados € 230,000 a la OEA, € 190,000 al IIDH/CAPEL y los € 580,000 restantes se canalizaron a través del National Democratic Institute (NDI) en apoyo al mecanismo de observación nacional (Mirador Electoral).

Hacia finales del 2006, Suecia, Noruega y los Países Bajos tomaron la decisión de suscribir un Acuerdo de Cooperación Delegada el cual fue firmado el 30 de enero de 2007. El mecanismo formalizó la designación de Suecia como donante líder, a través del cual se canalizarían los fondos y se supervisaría la ejecución del proyecto. El propósito explícito de dicho Acuerdo fue el de “mejorar la coordinación y armonización de la cooperación a través de la delegación, reduciendo así la carga administrativa para Guatemala y fortaleciendo la eficiencia de los donantes en la cooperación para el desarrollo”.

En forma adicional, y a través de un acuerdo bilateral con la OEA, USAID aportó US\$ 700,000 en apoyo a actividades específicas contempladas en el proyecto. USAID, así como Dinamarca y Canadá – quienes apoyaron esfuerzos de otras instituciones vinculadas al proceso electoral – se integraron en el esfuerzo de coordinación del Fondo Canasta a través de un mecanismo ampliado que se dio en llamar el *Consorcio*. Desde octubre de 2006 este mecanismo realizó reuniones mensuales –aumentando la frecuencia cuando necesario – para dar seguimiento a los avances del proyecto y discutir aspectos relevantes en su ejecución.

En el cuadro siguiente se presenta el detalle de las aportaciones al proyecto convertidas en su equivalente en US\$ y su distribución según agencia implementadora. El cuadro incluye los ingresos generados por la devaluación del US\$ frente a las monedas de los donantes europeos.

Fuentes de Financiamiento del Proyecto, Fondo Canasta + contribución EUA, En US\$ 1000

	OEA		IIDH/CAPEL		Total	
Total	2,513	100%	2,131	100%	4,644	100%
Suecia	844	33.6	1,031	48.4	1,875	40.4
Noruega	514	20.4	591	27.7	1,105	23.8
Embajada del Reino de los Países Bajos	295	11.7	245	11.5	540	11.6
Estados Unidos	700	27.8	–	–	700	15.1
Ingresos por diferencial cambiario	160	6.4	264	12.4	424	9.1

El funcionamiento del Fondo Canasta fue valorado positivamente tanto por sus miembros como por las agencias de cooperación que participaron del mecanismo ampliado de coordinación. En forma unánime se recogió la apreciación de que el Fondo funcionó como un mecanismo útil y efectivo de coordinación y que su constitución representó una respuesta adecuada a la complejidad del proyecto (derivada tanto de la multiplicidad de actores involucrados en su ejecución como de su carácter altamente político). El Fondo Canasta atendió así a una de las recomendaciones de la Declaración de Ottawa la cual destacó que la falta de coordinación entre donantes ha contribuido en forma sistemática a la escasa efectividad y sostenibilidad de los proyectos en este ámbito.

Si bien el Fondo Canasta sirvió como mecanismo clave de coordinación para perseguir objetivos comunes y articular los esfuerzos de supervisión, los riesgos asociados con el alto contenido político del proyecto, y las divisiones internas al interior del TSE, representaron un desafío permanente. Diferente orden de prioridades y perspectivas divergentes entre los Magistrados generaron retrasos y bajo nivel de cumplimiento en algunos componentes del proyecto. Superar estos obstáculos estuvo más allá de la capacidad del mecanismo de coordinación y supervisión establecido por los donantes. En este aspecto, algunos cooperantes señalaron como posible error no haber tenido un mayor contacto directo con los Magistrados titulares del TSE.

Un tema adicional relacionado con el Fondo Canasta es el hecho de que, en la constitución y planificación del mismo, no fueron considerados de forma explícita los recursos adicionales necesarios para su gestión. Siendo evidente que las responsabilidades derivadas de la función de cooperante líder representa una carga adicional en tiempo y recursos humanos, la planificación del mecanismo debería haber incluido disposiciones para proveer recursos adicionales en apoyo a las tareas de monitoreo, supervisión y coordinación.

3.2 El Mecanismo de Implementación

El compromiso con y adherencia a los principios de coordinación puesto en práctica por los donantes a través de la constitución del Fondo Canasta y del mecanismo ampliado de coordinación, se reflejan también en la promoción de un proyecto que, cuando menos en su título, esperaba ser de ejecución conjunta. Tal como se señaló con anterioridad, diferentes documentos hacen referencia a esta característica. No obstante, el contenido y modalidad de ejecución —así como las divergencias en cuanto a tiempos de programación, contenido y estructura de los reportes financieros y narrativos— corresponden más a una situación de ejecución de sub proyectos paralelos. En la narrativa registrada en las entrevistas, ambas instituciones aparecen identificadas como realizando dos tipos de asistencia técnica claramente separados.

Tres factores aparecen como determinantes de esta situación. Por una parte, la delimitación de responsabilidades según áreas de intervención claramente diferenciados; la ausencia de mecanismos específicos, parámetros y metas de coordinación (ausencia aun mas notoria en las áreas de actividades similares), y la adopción de dos formas de modalidad de ejecución con características muy diferentes.

De los seis módulos en que fue estructurado el proyecto, dos fueron asignados en su totalidad a cada una de las agencias ejecutoras. La OEA asumió la responsabilidad por el desarrollo de las actividades de asistencia técnica contempladas en el Módulo 2 *Proceso de Descentralización implementado* y el Módulo 6 *Apoyo a los Sistema Informáticos del TSE*, a su vez, la totalidad de actividades incluidas en el Módulo 3 *Plan Estratégico TSE* se definieron bajo la responsabilidad de IIDH/CAPEL. La distribución de tareas en los tres módulos restantes (*Registro de Ciudadanos limpio y actualizado*, *Apoyo a Elecciones 2007*, *Conocimiento de la opinión pública y apoyo al proceso de fortalecimiento del Régimen Electoral*) siguió un patrón definido. Los componentes vinculados a los aspectos técnicos-organizativos del proceso electoral fueron asumidos por la OEA y los componentes de capacitación y divulgación de las reformas (dirigidos tanto al personal institucional como al público en general) y las campañas de promoción del empadronamiento y del voto, fueron compartidos entre las dos organizaciones ejecutoras.

Cabe señalar que aún cuando en el documento de proyecto aparece una mención específica sobre la necesidad de ejecutar en forma conjunta y coordinada, no fue posible identificar los instrumentos o mecanismos de coordinación utilizados.

La adopción de dos modalidades de ejecución con características propias a cada una de ellas aparece como un factor decisivo en el funcionamiento paralelo del proyecto. La OEA siguió un modelo de ejecución basado en la constitución de una oficina técnica y de gerencia del proyecto, en ciudad de Guatemala. La gerencia técnica y política estuvo a cargo de un coordinador internacional y personal técnico (internacional y nacional) fue contratado para el período de duración del proyecto, así como consultores especializados y otro personal de corto plazo. Esta capacidad instalada in situ permitió a la OEA acompañar de manera permanente y cotidiana las tareas llevadas a cabo por las Comisiones y Sub Comisiones establecidas por el TSE para hacer frente a los retos puestos por la implementación de las reformas electorales (particularmente la descentralización) y por el evento electoral del 2007.

Por su parte, el IIDH/CAPEL siguió una modalidad basada en el principio de cooperación horizontal, el cual promueve el intercambio de experiencias y diálogo político entre autoridades y técnicos de los organismos electorales de América Latina. El proyecto contó con un coordinador internacional (basado en Costa Rica) y un coordinador técnico (con sede en Uruguay) quienes realizaron visitas periódicas, dedicando quince días al mes al acompañamiento técnico en Guatemala. IIDH/CAPEL reporta un total de 48 misiones de asistencia técnica, conducidas en su mayoría por funcionarios o ex funcionarios de Organismos Electorales de 16 países latinoamericanos.

La eficiencia y eficacia de la modalidad de ejecución basada en la cooperación horizontal se vio comprometida por la ausencia de una clara conceptualización de fortalecimiento institucional y, consecuentemente, de una estrategia de ejecución del proyecto, tema que se abordará más adelante en el presente informe. Ante esta ausencia, las misiones de asistencia técnica parecen responder más a una secuencia de necesidades puntuales que a una intervención programática de asistencia técnica.

Por otra parte, siendo que uno de los principales insumos generados bajo esta modalidad son los informes producidos por las misiones técnicas, es particularmente importante establecer los mecanismos de seguimiento que aseguren su apropiación y desarrollo.

Los aspectos relacionados con el nivel de adecuación de los sistemas planificación, calidad de los indicadores e informes de progreso, así como la eficiencia en la generación de resultados, serán abordados al analizar el rendimiento del proyecto.

3.3 El Proyecto de Asistencia Técnica

Origen y Diseño

Al abordar el análisis de la pertinencia y relevancia de la intervención de asistencia técnica, adquiere particular importancia las percepciones sobre el origen de la misma así como las características del diseño del proyecto.

El proyecto, en particular los Términos de Referencia con los cuales los donantes abrieron la convocatoria para la presentación de propuestas de asistencia técnica, recogen con claridad y consistencia las necesidades y prioridades derivadas de las reformas electorales aprobadas en el pleno legislativo. Las reformas representaban el cumplimiento de una deuda pendiente en materia de democratización y transparencia del régimen electoral, establecidas como aspiraciones centrales de los Acuerdos de Paz. Las necesidades específicas de asistencia técnica aparecen corroboradas por las recomendaciones de las Misiones de Observación Electoral de los comicios del 2003 y por los resultados y recomendaciones de la Auditoría realizada al Padrón Electoral en el año 2005 con el apoyo técnico de la OEA.

No obstante, el grado de pertinencia y relevancia de la intervención no es percibido en forma consistente por las autoridades electorales y funcionarios nacionales. De las entrevistas llevadas a cabo se recogen brechas en la interpretación de la relevancia (en cuanto a oportunidad o grado de prioridad) de algunos productos y áreas de resultados especificadas dentro del proyecto. Siendo este el caso para dos de los productos claves bajo la responsabilidad de IIDH/CAPEL, la realización de una segunda Auditoría en el año 2007 y la creación de Unidad de Planificación y la puesta en marcha de un proceso de planificación estratégica institucional. Autoridades y funcionarios del TSE coinciden en señalar que estas dos actividades no se ajustaban a los tiempos y ritmos de un año electoral.

Esta valoración nos lleva a abordar el diseño del proyecto. A manera de referencia, se anota que los Términos de Referencia de la convocatoria de los donantes establecían cuatro áreas de resultados claramente definidas – *Registro de Ciudadanos limpio y actualizado, Proceso de Descentralizado implementado, Conocimiento de la opinión pública y apoyo a las reformas, Fortalecimiento Institucional del TSE* – Es de notar que en, ésta última área de resultados, se contemplaban once temas de apoyo y asistencia técnica – incluyendo aspectos directamente relacionados con la capacidad institucional en materia de cartografía electoral, procesamiento y transmisión de datos, así como aspectos relacionados con la organización y logística de la descentralización.

Siempre en relación a los Términos de Referencia de la convocatoria, es de hacer notar diferencias en la descripción del proyecto que pudieran indicar discrepancias en la concepción del alcance técnico y político del mismo. El TSE y las agencias implementadoras consistentemente utilizan y hacen énfasis en la asistencia técnica para fortalecer el “régimen electoral” En cambio, los donantes ponen mayor énfasis en nociones vinculadas a la “modernización del sistema electoral” y hacen referencia constante a objetivos vinculados a las reformas electorales del 2004 tales como el incremento en la participación de la mujer, jóvenes y población indígena. El documento de proyecto se acerca más a un enfoque limitado, en donde, consideraciones sobre inclusión y equidad en términos de género, etnia y edad solo aparecen agregados en el texto pero no integrados en una estrategia de ejecución.

En el diseño del documento se destacan dos aspectos críticos. En primer lugar, se registra la ausencia de una estrategia explícita de fortalecimiento institucional. Si bien los Términos de Referencia contemplaban un enfoque de fortalecimiento asociado al desarrollo de capacidades técnicas institucionales, en la formulación del documento de proyecto este aparece limitado a aspectos relacionados con la planificación estratégica, asumiéndose ésta como fin en sí mismo y no como instrumento de soporte transversal al cumplimiento del mandato constitucional del TSE (el Resultado Esperado 4 de los Términos de Referencia se convirtió en el Modulo 3 *Plan Estratégico TSE*).

El segundo aspecto crítico en materia de diseño se registra en la formulación del Marco Lógico y en las categorías propias de un enfoque de Gerencia por Resultados. Se observan debilidades en la consistencia del Marco de Resultados, existiendo falta de correspondencia en la formulación de los objetivos generales y específicos y el contenido del Marco Lógico adjunto al documento de proyecto. En el Marco Lógico también se observan intercambios e inconsistencias entre las categorías utilizadas (Objetivos Específicos, Resultados, Indicadores, Actividades y Medios de Verificación). Desde la perspectiva de las categorías propias de la Gerencia por Resultados, se observan ausencias y debilidades en la secuencia de insumos, productos, resultados e impacto esperado. Como consecuencia de estas dificultades, se aprecian algunas duplicaciones en tareas relacionadas con la planificación del evento electoral.

Sistema de Monitoreo y Evaluación

La estructura y secuencia de los informes de avance y financieros, así como el formato de los informes finales de ejecución, presentan variaciones considerables. Los informes de progreso difieren del contenido original del proyecto, sin que los cambios introducidos en la marcha (algunos de ellos sustanciales, como la introducción de nuevas áreas de trabajo, la fusión de otras) se encuentren completamente documentados en la correspondencia cursada con los donantes.

Más allá de estas variaciones, que pueden encontrar su justificación en contexto pre electoral fluido y complejo, los informes reflejan las debilidades antes mencionadas en cuanto a la definición utilización de las categorías del Marco Lógico y la Gerencia por Resultados. En particular, la falta de claridad en la definición de productos, resultados e indicadores, dificultó las tareas de monitoreo y supervisión y pone obstáculos para medir las contribuciones específicas o valor agregado del proyecto en el logro de resultados estrechamente vinculados al desempeño institucional del TSE. Esta falta de precisión en la definición de productos y resultados también hace difícil separar con exactitud contribuciones realizadas en el marco de proyectos anteriores de asistencia técnica

Por otra parte, la falta de una correspondencia precisa en las relaciones entre insumos y productos, y los formatos en que fueron presentados los informes financieros, presentan un obstáculo para una estimación detallada de la eficiencia en el uso de los recursos.

El formato, períodos de referencia de los informes de avance y financieros, así como la calidad y cantidad de la información presenta variaciones considerables; esta inconsistencia es aun mas notable en el informe final de resultados y evaluación. El informe final presentado por la OEA aporta información sustantiva y detallada de los aspectos técnicos y resultados del proyecto. El informe final de IIDH/ CAPEL es escueto y presenta opiniones no siempre sustentadas. En contraste, los informes financieros de esta última institución son claros y detallados, siguen el formato acordado con Asdi y ofrecen un desglose detallado de los rubros de gasto. Los informes financieros presentados por OEA tienen un nivel de agregación y un formato que sólo se ajusta parcialmente a lo requerido.

Como comentario final en este tema se considera importante señalar que, el intensivo mecanismo de seguimiento establecido por los donantes (reuniones mensuales), constituyó un espacio importante de intercambio y retroalimentación, sin embargo, ello no fue suficiente para superar las debilidades en el sistema formal de comunicación y rendición de informes.

Rendimiento por Módulo o Área de Actividad

Antes de abordar el análisis de rendimiento por módulos o áreas de actividad del proyecto, es pertinente recoger y destacar en toda su importancia la valoración, expresada en forma generalizada por las diferentes Misiones de Observación Electoral nacionales e internacionales, en cuanto que las elecciones del 2007 se llevaron a cabo en forma afín a los estándares internacionales en materia de elecciones democráticas y representan un paso cualitativo en el proceso de consolidación de la democracia en Guatemala.

Con la descentralización de las Juntas Receptoras de Votos adquirió vigencia efectiva el derecho al sufragio para un gran número de guatemaltecos, superándose por primera vez el porcentaje de partici-

pación rural frente a la urbana. Este dato tiene particular importancia en cuando reconfigura el mapa político del país al conferir un peso mayor a la población que tradicionalmente ha sufrido los mayores niveles de exclusión. La participación electoral en todo el país se estima en 60.3% de los ciudadanos empadronados, en las zonas rurales esta participación superó el 70%. En términos de absolutos, en los comicios de 2007 fueron emitidos más de medio millón de votos por encima de la cifra registrada en el evento electoral del 2003.

La Misión Indígena de Observación Electoral informa que la participación en departamentos de población predominantemente indígena fue mayor que el promedio nacional, tanto en la primera como en la segunda vuelta. Por otra parte, se reporta que la cantidad de mujeres empadronadas al nivel nacional aumentó en un 24% con respecto al año 2003.

Un aspecto positivo adicional y especialmente importante, dado el contexto de violencia y las preocupaciones que anticipaban una disputa sobre los resultados electorales, se encuentra en el hecho de que estos no fueron *cuestionados*.

Estos indicadores apuntan a que efectivamente se cumplieron los términos en que fue expresado el objetivo global del proyecto, ya que se logró avanzar hacia una mayor “transparencia, eficiencia y credibilidad del régimen electoral en Guatemala, fortaleciendo al TSE y otros actores institucionales y sociales en el proceso, y ayudar a generar condiciones para que las elecciones sean libres, justas y participativas”.

A manera de introducción para la siguiente sección, en la cual se recogen los elementos de análisis sobre el rendimiento de los módulos del proyecto, se reiteran aquí las limitaciones impuestas por las debilidades mencionadas con anterioridad en relación al Marco Lógico y de Resultados. Cabe también señalar que, la forma de estructuración de los informes y la falta de distinción entre productos generados por el proyecto y los resultados institucionales, solo permite en algunos casos una aproximación al análisis del desempeño en términos de eficacia y eficiencia.

Modulo 1 Registro de Ciudadanos limpio y actualizado

Con el propósito de avanzar en la depuración, actualización y ampliación del padrón electoral, bajo este módulo se programó el cumplimiento de las recomendaciones de la Auditoría realizada en el 2005 por la OEA y se definió la realización de una segunda Auditoría en el año 2007, bajo la responsabilidad de IIDH/CAPEL. En este módulo fueron contempladas tres áreas de actividad adicionales, siendo estas, *Apoyo a los sistemas informáticos de empadronamiento y depuración del Padrón*; *Apoyo a las campañas de información del TSE*; y, *Transición hacia el nuevo sistema de identificación ciudadana*.

Además de la realización de la segunda Auditoría, IIDH/CAPEL asumió la responsabilidad por la ejecución de las actividades en apoyo a la campaña de información del TSE. El resto de actividades y productos dentro del módulo fue asumido por la OEA.

Todos los productos y resultados esperados en el módulo se reportan como alcanzados, a excepción de la segunda Auditoría. Sobre este punto en particular, autoridades y funcionarios del TSE destacaron que, en el contexto de un año electoral y cuando aun se estaba en proceso de cumplir las recomendaciones de la Auditoría anterior –actividad también incluida como parte del proyecto–, no era oportuno llevar a cabo dicha actividad. No fue posible confirmar el proceso a través del cual se incluyó esta línea de trabajo en el documento de proyecto.

Como resultado de los esfuerzos del TSE y de la asistencia técnica de la OEA, se avanzó en la depuración del registro de electores, se diseñó y se puso en marcha un sistema interno de auditoría permanente del padrón, se introdujeron modificaciones en el sistema de empadronamiento que toman en cuenta las necesidades de transición hacia el documento único de identidad (a ser emitido por el Registro Nacional de Personas – RENAP), y se estableció un sistema de digitalización de boletas de empadronamiento.

El coordinador internacional y dos especialistas contratados en el marco del componente OEA se integraron en las Comisiones y Subcomisiones institucionales encargadas de cumplir las recomendaciones de la Auditoria y atender las necesidades informáticas específicas al proceso electoral. En adición al acompañamiento técnico, la OEA asignó recursos por un monto de US\$ 409,000 (17% del presupuesto total manejado por la OEA) para la compra de herramientas de soporte informático (software), la capacitación del personal institucional en el uso de las mismas, y, la sub contratación de una empresa para la realización de un diagnostico y una propuesta de sistema de auditoria interna del padrón.

En relación a la condición actual del padrón electoral, se recoge que no ha sido posible verificar en forma independiente el grado de depuración alcanzado. El consorcio de organizaciones de la sociedad civil conocido como Mirador Electoral, presentó ante el TSE una solicitud con este propósito pero le fue denegada. Uno de los Magistrados entrevistados argumentó que, si bien el ejercicio de contraloría desde la sociedad civil es importante, la petición concreta se recibió en forma ex temporánea dado que aun se estaba en la fase final de la implementación de las recomendaciones de depuración derivadas de la Auditoria 2005 y dado que se estaba a las puertas de un evento electoral. Puntualizó que cualquier debilidad detectada podría haber puesto en peligro la credibilidad del evento electoral del 2007.

Con el apoyo técnico y financiero de IIDH/CAPEL, Delegados y Subdelegados el TSE fueron capacitados en herramientas de comunicación; se realizó la etapa final de la campaña final de difusión del Plan de Actualización y Registro; y, se produjeron materiales para la divulgación del voto domiciliario y para campañas genéricas del TSE dirigidas a jóvenes, mujeres y pueblos mayas. Aun cuando la producción de material en lenguas mayas por parte de una institución nacional puede considerarse como un primer paso positivo, de las entrevistas y documentos de la Misión Indígena se recogen algunas observaciones críticas en cuanto a la calidad, oportunidad y cantidad en la disponibilidad de dicho material.

El total de recursos invertidos por IIDH/CAPEL en esta área de resultados es de US\$ 404,000 (19% del presupuesto total administrado por IIDH/CAPEL), destinado casi en su totalidad (91.1%) al pago de pauta de la campaña.

Modulo 2 Proceso de Descentralización implementado¹⁰

El objetivo específico de este módulo buscaba *acercar los servicios electorales de tal manera que la población pudiera ejercer el derecho al sufragio con mayor facilidad y cercanía a su residencia.*

La descentralización de los centros de votación es uno de los temas claves contemplados en las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Con ella se persigue incrementar la participación y la inclusión de todos los sectores de la sociedad guatemalteca en el proceso electoral y superar los bajos niveles de registro y altos niveles de abstención que históricamente han afectado al país. Un amplio número de comunidades rurales en el interior del país han enfrentado obstáculos mayores para ejercer el voto debido a las largas distancias, las limitaciones en el transporte y las deficitarias condiciones de la infraestructura vial. Si bien esfuerzos modestos de descentralización fueron llevados a cabo en los eventos electorales de 1999 y 2003, la profundidad y amplitud de la descentralización propuesta para el 2007 no tenía precedentes. Eventualmente, ésta significó un aumento de 8,910 a 13,756 Juntas Receptoras de Votos lo que representa un aumento del 53.4%.

La descentralización ha sido reconocida como uno de los aspectos más exitosos de la elecciones del 2007, especialmente si se consideran los atrasos iniciales en la puesta en marcha de un importante número de tareas técnicas, logísticas y administrativas requeridas. El Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea señala que “el éxito alcanzado ante el enorme reto que ha supuesto el proceso de descentralización, en términos no sólo logísticos sino también de recursos

¹⁰ Descentralización electoral, descentralización del voto, son términos equivalentes al concepto de voto domiciliario, utilizado en Guatemala para indicar un cierto grado de cercanía del centro para emitir el voto en relación al lugar de residencia.

humanos y de capacitación, es un claro indicio del compromiso, la capacidad de organización y el profesionalismo de la administración electoral en general”¹¹.

Aun cuando estos logros son institucionales, reflejando de la capacidad técnica acumulada por el TSE a través de una sucesión de proyectos de asistencia técnica, la misión de evaluación observa indicaciones de que el componente del proyecto ejecutado por la OEA contribuyó al éxito del proceso de descentralización al proveer asesoría y recursos técnicos en forma oportuna en momentos particularmente críticos del proceso.

Las actividades llevadas a cabo por la OEA en este módulo, abarcaron cuatro grandes aspectos:

- Apoyo al diseño e implementación de una estrategia de descentralización
- Actualización y validación cartográfica
- Realización de Brigadas de Empadronamiento
- Definición de Centros de Votación

En el primero de estos aspectos, el personal del proyecto de la OEA brindó apoyo continuo a través de su participación en la Comisión interinstitucional de Descentralización. Al atender las reuniones semanales de la Comisión, estuvieron en condiciones de brindar asesoría técnica e insumos que facilitaron la toma de decisiones. Esta asesoría permitió que el Director Electoral contara con una estrategia de descentralización que contemplaba tres escenarios alternativos representando diferentes grados de descentralización. Los Magistrados del TSE eventualmente aprobaron la propuesta más ambiciosa, con la cual se llegaron a activar 687 centros de votación rural.

En relación a la actualización y validación cartográfica, la cual era crítica para el establecimiento de las Circunscripciones Electoras Municipales –CEMs–, recursos del proyecto facilitaron la contratación de personal que generó los datos necesarios en los tiempos establecidos por un calendario electoral apretado y rígido. El sistema de geo-referenciación aportó insumos esenciales para la descentralización y permitió contar con información adicional de particular importancia como la ofrecida por los mapas de monitoreo de los puntos de conflictividad.

Dentro del conjunto de intervenciones, cabe mencionar como claves el apoyo técnico y financiero para la realización de un plan piloto en un momento en que atrasos en la toma de decisiones institucionales (principalmente, pero no únicamente, en materia presupuestaria) obligaron a sucesivas reformulaciones y reprogramación del Plan Nacional de Ubicación y Registro, atrasos que comprometían el éxito de la descentralización. Cabe también mencionar la contratación de personal técnico que permitió duplicar, en un momento crítico del proceso, la capacidad institucional en materia cartográfica.

El plan piloto, ejecutado en cuatro departamentos del país, permitió actualizar la información y datos geográficos esenciales para fortalecer el Registro de Ciudadanos y críticos para la descentralización. Esta experiencia hizo posible desarrollar con éxito y en plazos muy cortos el *Plan Nacional de Ubicación y Registro de Ciudadanos*, cuando este fue finalmente aprobado. La ejecución del Plan implicó el despliegue de 181 brigadas en todo el país, las cuales atendieron más de medio millón de personas. La OEA contribuyó en el diseño y aportó recursos logísticos –incluyendo la contratación de recursos humanos– para la ejecución.

En el marco de discusiones actuales al interior de la Comisión de Descentralización del TSE, la OEA ha contribuido a la definición de criterios técnicos para la ubicación de nuevos centros de votación, identificándose 2,087 centros –695 en el área rural y 1,393 en áreas urbanas.

¹¹ Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, *Guatemala Informe Final Elecciones Generales 2007*.

Autoridades y funcionarios del TSE destacaron la forma oportuna y la calidad de la asistencia brindada por el proyecto OEA con recursos del Fondo Canasta. A su vez, los observadores externos entrevistados destacaron que, la capacidad técnica y el compromiso demostrado por el personal del TSE a nivel central y regional, contribuyó en gran medida al éxito de la descentralización. Enfatizaron también el papel clave jugado por organizaciones de la sociedad civil en movilizar el apoyo y compromiso ciudadano a nivel nacional y local.

Con el propósito de consolidar y hacer sostenibles los logros alcanzados en materia de descentralización y de compromiso ciudadano, es necesario atender las preocupaciones expresadas en los informes de observación electoral, en particular, los relacionados con la falta de uniformidad en los procedimientos y en la dotación de recursos observada en los centros de votación, así como también superar las insuficiencias en la disponibilidad de material de información y capacitación en idiomas mayas.

Los recursos asignados a este módulo del proyecto suman US\$ 685,000, los cuales representan el 29% del presupuesto total manejado por la OEA. Siendo esta asignación presupuestaria la segunda más alta dentro de la estructura de gastos.

Modulo 3 Plan Estratégico TSE

En este módulo se registran el mayor número de cambios sustantivos introducidos durante la marcha del proyecto. Originalmente, los productos y resultados esperados estaban definidos en términos de asistencia técnica para la formulación de planes estratégicos y operativos; elaboración de cronogramas de trabajo 2006 y 2007; esquemas de control de actividades elaborados e implementados; y, el establecimiento de una Unidad de Planificación.

Dos áreas particularmente pertinentes fueron introducidas durante la ejecución del proyecto, estas son:

- La reestructuración del Departamento de Auditoría Interna y el desarrollo de reglamentos para el control del financiamiento y gastos electoral, y para el control de la propaganda electoral y de medios.
- La construcción de una página electrónica institucional como instrumento en apoyo a la transparencia y credibilidad institucional (originalmente incluida en el Módulo 5).

En relación a los resultados previstos el documento de proyecto, con la asistencia técnica de IIDH/ CAPEL se produjo un documento de Plan Estratégico Institucional, el cual no fue implementado, y se creó hacia finales del proyecto (diciembre de 2007) una Unidad de Planificación. Esta Unidad cuenta con presupuesto de funcionamiento para el año 2008, cubierto por recursos del TSE; la especificación de sus funciones y su ubicación dentro de la estructura de la organización, aún se encuentran en proceso de definición.

Si bien la ausencia de un enfoque conceptual y una estrategia definida en materia de fortalecimiento institucional, se refleja ya en el diseño del proyecto y afectó en términos generales su ejecución, es posible afirmar que en esta área de trabajo las consecuencias son más evidentes.

La interpretación del fortalecimiento institucional enfocada en la elaboración de un plan estratégico y en la creación de una Unidad con responsabilidad funcional en la materia – concebidos como un proceso y funciones desvinculadas del contenido y funcionamiento cotidiano del TSE – se tradujo en una falta de apropiación por parte de las autoridades y funcionarios, y por consiguiente, en la escasa institucionalización del esfuerzo. En las entrevistas se apreciaron distintos niveles de conocimiento sobre el Plan y su proceso de formulación, estas diferencias se registran tanto al interior del grupo de Magistrados, como entre los distintos funcionarios y personal técnico. Las diferencias se refieren a la fecha de inicio del proceso elaboración del Plan, las personas involucradas, la metodología utilizada y sobre la pertinencia y oportunidad de desarrollar el dicho ejercicio.

Los costos asociados en forma directa a la elaboración del Plan Estratégico ascienden a US\$ 40,611 y el apoyo financiero en apoyo a la creación de la Unidad de Planificación a US\$18,356, sumando ambos componentes US\$ 58,967, según el informe financiero de IIDH/CAPEL al 31.12.07.

Un panorama distinto se encuentra en relación con los esfuerzos por dotar al TSE de reglamentos e instrumentos para operativizar la función de fiscalización electoral que le corresponde a la institución. Se recogieron valoraciones positivas, tanto al interior del Tribunal como entre observadores externos, sobre la importancia de dar los primeros pasos en una tarea tradicionalmente difícil y que se ha caracterizado por presentar una alta sensibilidad y resistencia política. IIDH/CAPEL invirtió US\$ 72,289 (17.9% de su presupuesto total) en apoyo a esta área de resultados.

Se recogieron valoraciones altamente positivas sobre la página web del TSE, la cual fue alimentada en forma constante y ágil con información sobre los resultados electorales. Este recurso de información ágil (ofreció resultados finales dos horas y media después de cerrados los centros de votación) y transparente (eventualmente fueron incluidas copias escaneadas de las actas electorales), generó grados de legitimidad y confiabilidad que resultaron claves para prevenir conflictos violentos en un contexto de resultados cerrados. Este es un logro particularmente importante si se considera el grado de polarización de la campaña, el nivel de violencia pre-electoral, los asesinatos y amenazas que se registraron.

Entre septiembre 2007 y febrero 2008 se registraron 2.6 millones de visitas a la página electrónica institucional. El informe financiero al 31.12.08 no reporta gastos en este rubro.

Módulos 4 Apoyo a Elecciones 2007

En el módulo 4 se incluyeron actividades con el objetivo específico de “apoyar las principales áreas técnicas relacionadas con la administración y logística de las elecciones del año 2007”. En contraste y como complemento a los otros componentes del proyecto, este módulo presenta un enfoque de asistencia centrada en el evento en sí.

Con esta perspectiva fueron incluidas una amplia gama de actividades, las cuales es posible agrupar en tres grandes categorías: a) apoyo al diseño y ejecución de planes de divulgación pública y capacitación de personal del TSE, b) apoyo a la planificación, organización y logística del evento, y, c) desarrollo de sistemas informáticos para la emisión de listados electoral, cómputo de votos y transmisión de resultados electorales.

El apoyo a las actividades de divulgación y la capacitación los miembros de las Juntas Electorales y las Juntas Receptoras de Votos, fue asumido por IIDH/CAPEL. Estas actividades aparecen con un peso importante dentro del presupuesto total manejado por IIDH/CAPEL, un 34% del mismo, siendo éste el rubro de gasto más importante. US\$ 607,659 fueron destinados al diseño, impresión de materiales y pautaje de la campaña, y US\$ 96,814 en capacitaciones del personal permanente y temporal del TSE —. La mayor parte de estos fondos fueron gastados a partir del mes de agosto del 2007.

Actividades de divulgación y de capacitación aparecen incluidas en el Módulo 1 y en el Módulo 2 y son además parte central del propósito del Módulo 5 *Conocimiento de la opinión pública y apoyo al proceso de fortalecimiento del régimen electoral*. El énfasis en este tipo de actividades se justifica plenamente de cara a las necesidades de informar al público, fortalecer un ejercicio de ciudadanía equitativo e inclusivo y, simultáneamente, construir capacidades técnicas al interior de las instituciones nacionales, por otra, se reconoce también la necesidad de diferenciar los mensajes según momento del proceso electoral, propósito y tipo de audiencia. Tomando esto en consideración, las diferencias al interior de este tipo de actividades no siempre son evidentes, como tampoco lo son las acciones concretas de coordinación que fueron adoptadas para evitar duplicidades en el esfuerzo y traslapes en el contenido.

La Unidad de Capacitación, Divulgación y Educación Cívica del TSE (UCADE) valora muy positivamente la asistencia técnica y el apoyo financiero brindado a través de IIDH/CAPEL, en particular se

aprecia la oportunidad que dicha colaboración brindó para poder desarrollar una campaña de mayor impacto y la posibilidad de producir materiales en cuatro de las principales idiomas mayas.

La asistencia técnica y financiera brindada por la OEA se destinó a siete áreas de resultados específicos para el evento electoral 2007. En materia de organización y logística, se reporta el diseño una estrategia de logística electoral y planes de contingencia, así como el diseño de un sistema de seguimiento a la distribución de los materiales electorales; se definieron también las necesidades logísticas para la transmisión de resultados. En materia de informática electoral, se asistió el diseño e implementación del sistema de inscripción de candidaturas y un sistema geoestadístico de monitoreo electoral que permitió brindar información en línea al TSE. Un 13% del presupuesto del proyecto ejecutado por OEA se dedicó a estos apoyos.

Cabe señalar que, en la práctica, el método de trabajo (construcción de escenarios, planes de contingencia, planes de acción acompañados de sistemas de monitoreo) adoptado en materia de organización y logística electoral, cumplieron en cierta medida con la funciones previstas en el Módulo 3 *Planificación Estratégica TSE*.

Funcionarios del TSE expresaron una valoración positiva sobre el acompañamiento técnico y el apoyo financiero, haciendo énfasis que esta asistencia fue recibida en forma ágil y oportuna. Aun cuando el equipo de evaluación no entró a analizar en detalle cada uno de los productos generados en esta área del proyecto, el hecho de que no fueron reportados incidentes mayores en cuanto al despliegue y desarrollo del evento electoral, así como el impacto positivo de la agilidad y transparencia en la transmisión de resultados, pueden ser interpretados como indicadores de cumplimiento de los resultados esperados.

Es importante hacer notar que el TSE cuenta con personal técnico y directivo altamente capacitado y de larga experiencia en unidades claves como son el Departamento Electoral y el Centro de Procesamiento de Datos. Es indudable que el desempeño del evento electoral del 2007 descansó en una medida importante en las capacidades institucionales.

Modulo 5

Conocimiento de la opinión pública y apoyo al proceso de fortalecimiento del régimen electoral

De acuerdo con el Marco Lógico del proyecto, con este módulo se busca “fortalecer la democracia, a través de la socialización de la información promoción del debate público, sobre las reformas electorales aprobadas y sobre el fortalecimiento del régimen electoral guatemalteco”. Fue previsto que el módulo sería ejecutado en forma conjunta por la OEA y el IIDH/CAPEL. Cada una de las dos instituciones asignó un 3% de su presupuesto para cubrir gastos en este módulo.

Se observa una brecha entre la amplia definición del objetivo para este módulo, las actividades planificadas y las que fueron efectivamente desarrolladas. Como se señaló con anterioridad, la mayoría de actividades de comunicación fueron llevadas a cabo, y reportadas, bajo los módulos 1, 2 y 4. Aun cuando en el diseño de este módulo se define como propósito lograr que la opinión pública y los actores del proceso electoral conozcan y apoyen las reformas electorales, las líneas de acción desarrolladas se concentraron en el diálogo con los actores intermediarios (partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y medios de prensa).

Según la estructura presupuestaria de IIDH/CAPEL, como resultado de este módulo se esperaban suscribir acuerdos marcos, que articularan el compromiso a favor de las reformas electorales, con la sociedad civil, los partidos políticos y con los medios de comunicación. En el informe de ejecución de presupuestaria, la totalidad de los fondos asignados al módulo se destinaron a talleres y actividades académicas, misiones de acompañamiento y a la contratación de un periodista.

La OEA informa tres líneas de acción en este módulo: definición de plan de contactos y sensibilización sobre las reformas electorales; encuentros interinstitucionales y talleres en el nivel local; y, elabora-

ción y difusión de informes de coyuntura. Dentro de la primera línea se hace referencia específica a la realización de una actividad académica co-auspiciada con un instituto privado (Centro para la Defensa de la Constitución – CEDECON). Como resultado indirecto de las actividades dentro de esta línea, se informa que se concretaron acuerdos entre las autoridades y las organizaciones políticas, los candidatos y las organizaciones de la sociedad civil, en algunas comunidades en el nivel local.

En la segunda línea de acción se hace referencia a talleres y encuentros interinstitucionales y capacitaciones a Delegados y Subdelegados del Registro de Ciudadanos. Se capacitó además al personal de la Inspección Electoral del TSE en temas de análisis y transformación de conflictos, comunicación, negociación y mediación, a través de talleres impartidos por la fundación PROPAZ. Se reporta que los informes de coyuntura fueron publicados y divulgados por los medios de prensa.

El **Módulo 6 Apoyo a los temas informáticos** aparece poco desarrollado en el documento de proyecto, anotando únicamente áreas temáticas relacionadas con la seguridad informática. En los informes de avance y final del proyecto no aparece incluido, sin embargo algunos aspectos de esta temática aparecen cubiertos a través de actividades desarrolladas en otros módulos.

Para finalizar la sección correspondiente al análisis de rendimiento del proyecto, se quiere ofrecer una visión general de la estructura del gasto. El cuadro siguiente reúne las cifras ordenadas según módulo y agencia de implementación.

Estructura de Gastos¹², en US\$ 1000

proyectado hasta el 29 de febrero 2008, antes de la auditoria final, sin intereses

Modulo	OEA		IIDH/CAPEL		Total	
1. Registro limpio y actualizado	409	17%	404	19%	813	18%
2. Voto domiciliario, descentralización	685	29%	–	–	685	15%
3. Planificación estratégica	–	–	137	7%	137	3%
4. Apoyo tecnico a las elecciones 2007	317	13%	712	34%	1,029	23%
5. Conocimiento público	61	3%	68	3%	129	3%
6.1. Gastos de administración	773	32%	543	26%	1,316	29%
6.2. Overhead	99	4.1%	153	7.4%	252	5.6%
6.3. Imprevistos	23	1%	46	2.2%	69	1.5%
7. Auditoria y/o evaluación externa	30	1.2%	13	0.6%	43	1%
Total	2,397	100%	2,076	100%	4,473	100%
Saldo sin ejecutar	116	–	55	–	171	–

Los gastos de administración y manejo del proyecto son considerablemente altos en cada una de las dos instituciones. Los costos reportados por la OEA en este rubro incluyen el coordinador del proyecto y otro personal, edificio, equipo y mantenimiento de la oficina en Guatemala.

Los costos reportados por IIDH/CAPEL en este mismo rubro incluyen los coordinadores basados en San José y Uruguay, personal y facilidades administrativas en Guatemala y el costo parcial de la dirección institucional en San José. Rubros de gasto para la producción de informes aparecen al interior de los módulos.

¹² Es importante hacer notar que el formato adoptado para presentar las cifras responde únicamente al propósito de facilitar una mirada general a la distribución del gasto y señalar que éste no permite hacer una lectura comparativa entre las dos agencias ya que los rubros específicos de gasto reportados en los informes financieros son diferentes para cada institución.

En forma adicional a los costos administrativos, se asignaron recursos en concepto de overhead e imprevistos. Dado el detalle de gastos incluidos por IIDH/CAPEL bajo el rubro de administración, el overhead reportado de 7.4% aparece como una duplicación.

En la práctica, todos los rubros de gasto variaron sustancialmente frente al presupuesto original. La casi totalidad de solicitudes formales de ajustes al presupuesto fueron aprobadas por la agencia de cooperación líder, corriéndose el riesgo de acomodarse a una práctica de ajuste del presupuesto de acuerdo a gastos efectuados, con lo que el valor del presupuesto como instrumento de gerencia del proyecto tiende a diluirse.

El detalle y formato de presentación de los informes financieros difiere sustancialmente según agencia de implementación. Los informes presentados por IIDH/CAPEL son detallados y siguen el formato solicitado por Asdi. Los informes financieros de la OEA muestran gastos agregados, sólo parcialmente detallados según el formato de la agencia donante.

Dado el nivel de desagregación de los rubros de gasto presentado por IIDH/CAPEL es posible estimar la estructura según tipo: 40% de los gastos corresponden a diseño, producción de materiales y pautaje; 35.3% gastos de operación, overhead, imprevistos y auditoria; y el restante 24.7% en boletos aéreos, honorarios y viáticos. No es posible hacer este mismo tipo de estructura agregada para el caso de OEA debido a la falta de detalle en la información financiera.

Siendo que una parte importante de los gastos fueron destinados a la compra de servicios (i.e. producción de materiales de divulgación y capacitación, contratación de pautaje, sub contratación de servicios informáticos), el seguimiento estricto de prácticas reguladas en la adquisición es de crucial importancia. Siendo este es un tema propio de la auditoria externa que se encuentra en proceso de contratación.

En cuanto al presupuesto nacional asignado a las elecciones, es de señalar que el Congreso asignó una considerable cantidad de fondos, aunque en forma tardía de cara al calendario electoral. Este atraso provocó dificultades en la planificación y puso presiones sobre los procedimientos de procuración, abriendo el espacio para cuestionamientos. Para el desarrollo de las elecciones 2007 se destinaron US\$ 57 millones, en adición a la asignación anual de US\$ 9 millones para el funcionamiento ordinario del TSE, ubicando las elecciones guatemaltecas entre las de mayor costo per cápita en el mundo si se consideran tanto los recursos nacionales como la ayuda internacional y los fondos destinados a la campaña¹³.

Sostenibilidad

De cara al objetivo último de garantizar elecciones libres, justas y equitativas, la sostenibilidad de los logros alcanzados a la fecha dependerá en gran medida del compromiso sostenido para mejorar la calidad y extensión del registro de ciudadanos y promover la participación ciudadana. Esto último requiere de campañas permanentes de información y motivación impulsadas desde diferentes instancias del Estado y la sociedad civil, prestando especial atención a los déficit observados en la disponibilidad y cobertura del material en lenguas mayas.

El sistema interno de auditoria permanente del padrón producido en el marco el proyecto, representa un instrumento importante de cara al objetivo antes anotado. La cumplida aplicación del mismo contribuirá a fortalecer las bases del nuevo registro civil contemplado por la Ley del RENAP. La viabilidad y credibilidad futura del padrón electoral requerirá de una relación interinstitucional oportuna, funcional y bien ajustada entre el RENAP y el TSE. Algunos observadores señalaron con preocupación una aparente debilidad en la capacidad técnica y de visión estratégica por parte de la nueva institución.

¹³ IDEA, ACE. Proyecto ACE – La Red de Conocimientos Electorales, EISA, Elections Canada, IFES, IDEA Internacional, Naciones Unidas, IFE Mexico, PNUD

En relación al fortalecimiento de la unidad de Auditoría del TSE, es necesario señalar que la reorganización, los reglamentos e instrumentos introducidos, deberán ser acompañados por instrumentos legales que le confieran un poder de sanción efectivo y por la voluntad política para llevar a cabo la supervisión rigurosa del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electoras.

En relación a la sostenibilidad financiera de los resultados del proyecto es pertinente señalar nuevamente que las elecciones en Guatemala registran uno de los mayores costos per capita en el mundo. Siendo esta situación cuestionable dadas las condiciones de pobreza que afectan a la mayoría de la población y demanda un sistema de control y auditoría riguroso sobre el uso de los fondos nacionales e internacionales. Modalidades de asistencia internacional con altos costos tienden a perpetuarse y no son sostenibles ni deseables en el largo plazo, tendiendo a profundizar dependencias y minando la apropiación y compromiso nacionales.

En términos generales, la sostenibilidad de los productos generados en el marco del proyecto requiere del decidido compromiso institucional y de la firme voluntad política para asegurar un proceso permanente de institucionalización de los mismos, diferenciándose de actividades y medidas adoptadas bajo presión ante la inminencia de un evento electoral. Personal del TSE expresó su preocupación por la inercia institucional que se suele registrar en periodos post-electorales. La continuidad en los esfuerzos por consolidar la modernización es un elemento crítico, en particular en un contexto en cual la totalidad de Magistrados del TSE tiene previsto terminar su mandato el 20 de marzo del 2008.

3.4 Áreas de Trabajo Adicionales a las Contempladas en el Proyecto

Adicionalmente a las áreas de resultados explícitamente contempladas en el proyecto, los TOR para la presente evaluación definen dos áreas de estudio específicas. Con la primera busca explorar en que medida el proyecto contribuyó a los objetivos de la reforma electoral orientados al control del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales; y, la segunda se busca identificar en que medida las mujeres y pueblos indígenas se beneficiaron del proceso de descentralización.

Como parte de los esfuerzos desarrollados por IIDH/CAPE en materia de fortalecimiento institucional, en la marcha del proyecto fueron introducidas actividades de asistencia técnica para la reorganización del Departamento de Auditoría del TSE y para el desarrollo de dos reglamentos e instrumentos para hacer operativa la ley vigente en materia de fiscalización de organizaciones políticas y campañas electorales.

No obstante que la incorporación de esta asistencia técnica subsana lo que en retrospectiva aparece como un vacío significativo en el diseño del proyecto, distintos informes de observación subrayan la falta de voluntad y capacidad del TSE para cumplir con su mandato constitucional en materia de fiscalización y control. Si bien se reconocen las debilidades que presenta el marco legal vigente en esta materia –incluida la ausencia de sanciones efectivas–, se hace notar que el TSE poseía mayores recursos y capacidades que las desplegadas para ejercer esta función. Varios observadores señalaron las debilidades del marco legal en materia de tipología de delitos y ofensas en materia electoral.

Por otra parte, se encuentra abierta la discusión sobre el financiamiento público a los partidos políticos. Entrevistas con observadores y representantes de los partidos apuntan indicios de voluntad política para utilizar este recurso, reduciendo así la dependencia de financiamientos secretos e irregulares.

En relación a la participación de mujeres e indígenas en el ejercicio activo del sufragio, la mayoría de informes indican que la descentralización contribuyó, de manera efectiva, en aumentar dicha participación¹⁴. De acuerdo a los informes de la Misión Indígena y del Mirador Electoral, en departamentos del país con población predominantemente indígena la participación en la primera ronda electoral se

¹⁴ Unión Europea, op. cit.; Misión Indígena de Observación Electoral, Guatemala, 2008

incrementó en 2.8% frente a un incremento de 0.8% en departamentos no indígenas, relación a las elecciones del 2003. Sin embargo, los informes advierten sobre las limitaciones impuestas para una medición precisa de la participación debido a la falta de estadísticas demográficas confiables y dada la ausencia de desagregación de los datos en términos de perfil étnico¹⁵.

El informe de la Misión Indígena señala que la mayoría de los mensajes electorales fueron transmitidos en castellano por lo que exhorta al TSE redoblar sus esfuerzos en la producción de material en lenguas indígenas y asignar recursos presupuestarios en forma más equitativa a fin de superar el desbalance registrado.

Con respecto al incremento de mujeres en el padrón el padrón electoral, el Informe Final del proyecto de la OEA señala que este aumentó en un 24% con respecto al 2003,, siendo éste el doble que el aumento registrado para los hombres. En relación a la emisión del voto, hombre y mujeres participaron en un porcentaje similar en la primera ronda electoral, mientras que en la segunda ronda se observa que la participación de los hombres superó en un 4% a la de las mujeres. La OEA coincide con otras fuentes cuando señala que “el aumento en la participación de las mujeres no se da en forma automática con el acercamiento de los centros de votación, sino es incentivado por el trabajo de entidades gubernamentales y no gubernamentales. Para las mujeres del área rural la distancia a recorrer para votar no es sólo física sino también cultural, lo que requiere un trabajo de largo plazo de promoción afianzamiento de los derechos políticos”.

4 Conclusiones y Recomendaciones

Las reformas a Ley Electoral y Partidos Políticos, aprobadas por el Congreso de la República en el 2004, sancionaron medidas de modernización del régimen electoral con las que se buscaban atender temas pendientes de la agenda de los Acuerdos de Paz. La entrada en vigencia de las reformas representaba un desafío de cara a la realización de las elecciones programadas para el 2007. Con el proyecto de asistencia técnica *Modernización del Régimen Electoral Guatemalteco 2005–2007* la comunidad internacional brindó un apoyo oportuno para viabilizar el proceso de modernización al mismo tiempo que permitió a atender las demandas puntuales del evento electoral.

De acuerdo con a las Misiones de Observación, las elecciones del 2007 se llevaron a cabo en condiciones afines a los estándares internacionales para elecciones democráticas; se registró además un aumento en la participación, especialmente la de mujeres y población indígena. Aun cuando existen obstáculos por superar, se avanzó hacia mejorar las condiciones para unas elecciones libres, justas e incluyentes, siendo éste el objetivo al cual buscaba contribuir el proyecto.

La contribución del proyecto a estos avances fue considerable y centrada en áreas claves, en particular si se considera que fue desarrollada en un contexto de alta conflictividad y polarización política y con grandes desafíos pendientes en materia de consolidación de la institucionalidad democrática (expresados, entre otros, en las divisiones al interior del TSE).

El Fondo Canasta y el Consorcio fueron funcionales al propósito de coordinar los esfuerzos de cooperación, evitando así duplicaciones y dispersiones que pudieron haber comprometido la asistencia requerida para una tarea compleja y altamente sensitiva en términos políticos. El mecanismo de reuniones mensuales que fue establecido permitió un seguimiento estrecho para enfrentar las dificultades técnicas y dialogar sobre los obstáculos políticos, constituyéndose en un instrumento eficaz para enfrentar los desafíos y manejar los riesgos de un contexto político muy complejo.

¹⁵ Unión Europea, op. cit.

El mecanismo de reuniones regulares no suplió sin embargo las necesidades de un sistema robusto de información y seguimiento a través de informes de avance cualitativos y oportunos. El alto perfil político del proyecto y las necesidades especiales derivadas de esta situación absorbió mucho del tiempo y recursos disponibles, diluyéndose así el mandato en términos de un seguimiento técnico más robusto. Es de notar también que, no obstante la comprobada preocupación sobre la marcha del proyecto, la agencia de cooperación líder sub-estimó el tiempo y la carga de trabajo que la gestión del Fondo demandaría de su personal.

El compromiso con y la adherencia de los donantes a los principios de coordinación, no parecen haber encontrado su reflejo en la ejecución del proyecto. No obstante las expectativas puestas en la ejecución conjunta y coordinada por parte de las organizaciones implementadoras, la ejecución correspondió más a la de dos sub proyectos paralelos. Aun cuando la necesidad de coordinación fue explícitamente considerada en el texto del proyecto, no posible identificar mecanismos o medidas concretas adoptadas para tal fin.

A nivel del diseño del proyecto se observan dos debilidades que tuvieron un impacto significativo sobre la marcha del mismo. La primera se encuentra en la falta de una conceptualización y una estrategia específica de fortalecimiento institucional; ello contribuyó a las limitaciones en el cumplimiento de los resultados relacionados con la planificación estratégica y llevó a una cierta duplicación de esfuerzos en el plano operativo.

La segunda debilidad se encuentra en las inconsistencias observadas en el Marco Lógico, las cuales afectaron negativamente la capacidad de planificación y monitoreo de las actividades y productos. Situación que no sólo afecta la calidad de los informes sino también impone limitaciones al momento de evaluar las contribuciones específicas del proyecto y diferenciarlas en relación a resultados acumulados de proyectos de asistencia técnica anteriores, poniendo así serias limitaciones a la posibilidad de hacer una estimación mas precisa sobre su eficacia y la eficiencia.

Una fortaleza del diseño fue la consistente inclusión de actividades de comunicación y capacitación. Con ellas se atendieron necesidades de construir conocimientos y capacidades al interior del órgano electoral, al mismo tiempo que se apoyaron esfuerzos de información y motivación para la participación ciudadana en el proceso electoral. Aun así, se quedaron cortos los esfuerzos por alcanzar sectores más amplios de la población indígena.

La creación de una unidad especializada, y la dotación de un soporte informático para fortalecer la capacidad de autoría interna permanente al padrón electoral, es uno de los resultados claves alcanzados en el Módulo 1 del proyecto. Para potenciar el impacto de este resultado deberán continuarse con los esfuerzos por concretar las iniciativas de contraloría social.

Si bien en la formulación del proyecto se plantearon objetivos relacionados con el incremento de la calidad del padrón electoral, las actividades planificadas se concentraron en tareas de depuración y actualización. En términos prácticos, aumentar el nivel de registro en el padrón no constituyó un área prioritaria de trabajo.

Esfuerzos vigorosos y continuados deberán realizarse en materia de empadronamiento. En apoyo a estos esfuerzos deberá prestarse atención a la necesidad de construir estadísticas confiables que permitan orientar el trabajo, en particular, una estimación más ajustada en cuanto al número de ciudadanos no empadronados¹⁶, y, en cuanto a la participación electoral en relación a la población en edad de

¹⁶ Según el Informe Final del componente OEA del proyecto, 20.88% de los votantes registrados se ubican en el área rural, porcentaje que sube a un 35.48% en relación al padrón actualizado, representando un avance importante desde 2003 cuando las cifras eran de 11.424% y 30.49% respectivamente. Sin embargo, se estima que la mitad de la población reside en zonas rurales y un porcentaje incierto reside fuera del país sin que se registre el impacto sobre la estructura urbano-rural.

votar¹⁷. Estudios e investigaciones a fin de identificar y dimensionar los obstáculos para el empadronamiento y la participación electoral es un paso necesario.

El grado de descentralización alcanzado puede considerarse exitoso, en particular considerando los atrasos en el inicio del proceso y la magnitud de las tareas técnicas y logísticas implicadas. El proyecto contribuyó significativamente a este resultado a través de un acompañamiento cercano y constante en el proceso de planificación, y con el aporte técnico y financiero para la actualización cartográfica e identificación de los centros de votación.

No obstante que los productos y resultados esperados del Módulo identificado como de fortalecimiento institucional fueron los más limitados en su alcance, las actividades realizadas en apoyo al Departamento de Auditoría del TSE para el desarrollo de reglamentos e instrumentos básicos para el control y fiscalización del financiamiento de las organizaciones políticas y de campañas, es un primer paso en un camino tradicionalmente lleno de obstáculos.

Siendo este uno de los aspectos más criticados de la actuación del TSE, se debe garantizar que la oficina de Auditoría cuente con los instrumentos legales, técnicos y financieros para asegurar el desempeño de su función. Esto requerirá una conjunción importante de voluntades políticas.

Aun cuando no identificadas explícitamente como de fortalecimiento institucional, las actividades de desarrollo de sistemas y soportes informáticos las áreas de registro, cartografía y auditoría interna permanente del padrón, así como los conocimientos y capacidades adquiridas del personal en estas áreas, representan una firme contribución al fortalecimiento del TSE.

De cara a la sostenibilidad de los resultados del proyecto, y tomando en cuenta el papel clave jugado por las instancias locales de administración electoral, una inversión sostenida en el desarrollo de sus capacidades y en la dotación de recursos para su adecuado funcionamiento tendría un considerable impacto positivo. Al mismo tiempo que asegurar una asignación presupuestaria equitativa entre JEDs y JEMs urbanas y rurales, esfuerzos sostenidos tendrían que desarrollarse en materia de promoción del empadronamiento, en particular en regiones con alta población indígena, asegurando una distribución oportuna y suficiente de material de apoyo en lenguas mayas, que reúna los estándares más altos de calidad.

La credibilidad futura del registro de ciudadanos descansa fuertemente en la posibilidad de establecer una adecuada articulación con el RENAP. Siendo que la nueva institución será probablemente sujeto de asistencia internacional, sería conveniente que preste especial atención esta interrelación entre registro ciudadano y registro civil.

Lecciones Aprendidas

La experiencia acumulada a través de la ejecución del proyecto corrobora el carácter crítico y esencial de la coordinación de las agencias de cooperación en cuanto factor de éxito en el alcance de los resultados esperados. La coordinación ha mostrado ser un instrumento efectivo tanto para enfrentar dificultades técnicas como para manejar los riesgos políticos que enfrentan las intervenciones de asistencia técnica en materia electoral.

La combinación de actividades de fortalecimiento institucional y actividades de apoyo puntal a un proceso específico, constituyó un factor adicional de éxito en el logro de los resultados. La simultaneidad de los esfuerzos por fortalecer las capacidades institucionales del TSE a la vez que proveer apoyo técnico y logístico para el evento electoral del 2007, constituye un elemento a ser considerado en el futuro. De igual manera, se destaca la positiva combinación de actividades dirigidas al fortalecimiento

¹⁷ Considerando este indicador, la participación electoral en Guatemala disminuyó desde 49.8% en 1985 a 31.1% en 1999 (IDEA Base de Datos sobre Participación Electoral). No hay cifras disponibles a partir de entonces. Una estimación aproximada parece indicar que este indicador superó el 40% en 2003 y aumentó nuevamente para superar el 50% en 2007.

de la institucionalidad del Estado y actividades orientadas a facilitar la información y acceso de servicios esenciales para el ejercicio de ciudadanía.

Un diseño consistente y robusto, que facilite un monitoreo y supervisión eficaz y oportuna, es particularmente importante en un contexto de fuertes presiones políticas como es el caso de la asistencia en materia electoral. Además de tomar en cuenta los insumos provenientes de diagnósticos especializados y las recomendaciones de las misiones nacionales e internacionales de observación electoral, el diseño de proyectos en esta área podría beneficiarse de una revisión externa –o evaluación ex ante– a fin de asegurar la máxima solidez del mismo, en particular en lo referente al sistema de indicadores y fuentes de verificación.

Aun cuando la participación de mujeres e indígenas se incrementó en las últimas elecciones, este indicador debe ser considerado como un desafío permanente. Esfuerzos constantes deberán hacerse para implementar programas comprehensivos de formación ciudadana, especialmente dirigidos a mujeres e indígenas, tomando en cuenta las especificidades de los jóvenes. En apoyo a estos esfuerzos deberá prestarse atención a la necesidad de construir estadísticas confiables que permitan orientar el trabajo.

Como anotación final se reitera la importancia de prestar atención a las recomendaciones de la Conferencia de Ottawa sobre Asistencia Electoral Efectiva y de sacar provecho de las guías metodológicas e instrumentos de planificación en materia de asistencia electoral desarrolladas en los últimos años tanto por la Unión Europea como por las Naciones Unidas (Ver bibliografía anexa). La sostenibilidad técnica y financiera debe continuar como criterio guía para el diseño de proyectos, a fin de evitar que se consoliden dependencias con respecto a recursos externos y que se debiliten las capacidades nacionales para responder a las demandas de la consolidación democrática.

Anexo 1: Terms of Reference

1 Background

The project “Modernization of the Electoral system in Guatemala 2005–2007” was designed to modernize the electoral system in Guatemala in a long-term perspective, and includes technical assistance for the preparations and implementation of the Guatemalan General Elections in 2007. Support has been provided for updating of the Voter Register, institutionalized and strengthening of the electoral authority TSE (Tribunal Supremo Electoral) and implement of the electoral reforms, especially concerning decentralization that were approved by the Congress in April 2004. The project also aimed to increase public awareness and information about the electoral reforms

The project “Modernization of the Electoral system in Guatemala 2005–2007” is implemented by the Organisation of American States (OAS) and the Inter-American Institute for Human Rights/CAPEL (IIDH/CAPEL).

In September 2005 Sweden signed an agreement with the General Secretariat of the Organization of American States (OAS) and other agreement with the Inter-American Institute for Human Rights/Capel (IIDH/Capel) for the implementation of the project called “Support for the Electoral System in Guatemala 2005–2007 for a total amount of 15 000 000 MSEK (6, 750 000 for OAS and 8 250 000 for IIDH/Capel).

In November 2005, The Norwegian Ministry of Foreign affairs and Sweden signed an Co-financing Agreement on “Support for the Electoral system in Guatemala 2005–2007”. The total contribution from Norway is an amount of 8 100 000 NOK, which was used exclusively to finance the project. Sweden as the lead donor signed addenda to the Agreements with GS/OAS for NOK 3 700 000 and with IIDH/Capel for 4 400 000 NOK.

Later, the Netherlands expressed its wish to join the co-ordinated support “Modernization of the Electoral System” mentioned above, and also provide support to the national election trough NDI. The total contribution from Netherlands was 1 000 000 Euro; which was used for the technical assistance of OAS and IIDH/Capel (230 000 Euro and 190 000 Euro respectively) and 580 000 Euro for National observation.

On January 31, 2007, an Arrangement on Delegated Cooperation between Sweden, the Norwegian Ministry of Foreign Affairs and the Netherlands regarding support for elections and political inclusion in Guatemala was signed. The objective of the Arrangement is to improve donor co-ordination and harmonisation through delegated cooperation where Sweden is appointed lead donor.

USAID is contributing with a direct support to the OAS of USD 700 000 but this contribution is not covered by this co-financing agreement. USAID is also providing a direct support to DNI for the National Observation. The donor group of which Sweden is the lead also coordinates with other donors such as Denmark and Canada who are also providing financial support to the DNI or to other independent organisations.

The general objective of the Project is to improve transparency, efficiency, participation and confidence in the electoral process in Guatemala, in the process strengthening TSE and contributing to the creation of conditions for free and fair elections.

The main areas of the project are;

- Update of the voter register.
- Decentralization of the reception boards of votes.
- Information about the electoral reforms to the public and actors of the electoral process (political parties, civil society and mass media).
- Institutional strengthening of the TSE through support to the design and implementation of a strategic plan and creation of a planning unit within TSE.
- Technical support for the administration and logistics of the elections of 2007.

TSE is a governmental institution that has been identified as an institution with several weaknesses. The TSE is the responsible entity of the State to guarantee that elections are free and fair. The TSE is therefore the key entity to guarantee the most important democratic process in Guatemala. For the first time in Guatemala's history an initiative to decentralize the Electoral System has been decided by the Congress. This has given a special characteristic to the General Elections 2007 in terms of the level of participation and service provided by the TSE to the citizens of Guatemala.

Attached (annex 1) to the ToR is a disbursement plan which includes disbursements according to agreements as well as in accordance to realised disbursements.

The stakeholders of the present program/supports are IIDH/CAPEL, OAS, TSE, relevant governmental entities, donor agencies and the citizens of Guatemala.

These Terms of Reference (ToR) are intended primarily to evaluate the resources provided by the Basket Fund. As a final review of the support "Modernization of the Electoral System in Guatemala 2005–2007", implemented by IIDH/CAPEL and OAS, an external evaluation is to be executed.

2 Purpose and Scope of the Evaluation

This evaluation is intended to provide a comprehensive analyses of the support provided to the "Modernization of the Electoral System in Guatemala 2005–2007", implemented by IIDH/Capel and OAS. The part implemented by NDI/Mirador Electoral will not be evaluated. While all donors' contributions will be consider for analysis purposes, the evaluation is focus on the Basket resources and mechanism.

The purpose of the evaluation is to assess the technical assistance of the implementing entities, the donor coordination and modality of cooperation, communication structures and also the working relationship between the implementing institutions, including the donors and the TSE.

The findings and recommendations of the evaluations will serve as an input and lesson learned for all involved stakeholders as well as for the donors to reassure that the project has been implemented and executed efficiently, effectively and transparently, and especially in accordance with the agreed documents of the project (budget, project documents and logical framework, agreements etc). The evaluation will also provide insights into the impact, sustainability and relevance of the project.

The evaluation will in addition, also address the modality, efficiency of donor cooperation and coordination in project planning and execution.

The finding conclusions and recommendations of the evaluation of the basket support should be used by stakeholders to identify the possible future focus, objectives, priorities to provide en effective support by other cooperation agencies, to promote electoral and political reforms in Guatemala.

3 The Assignment (issues to be covered in the evaluation)

The evaluation should focus on the following main areas:

1. Supreme Electoral Tribunal –TSE-strengthening: “The TSE is the main State entity responsible for guaranteeing free and fair elections”. The evaluation team should analyze to what extent, in what ways and through which methods and mechanism the project implemented by OAS and IIDH/Capel had contributed to this purpose. Attention will be focused to determine how the project has contributed to implement the Electoral Reforms, especially those related to the decentralization of voter centres and control of political parties and campaign expenditure.

The evaluation team should respond to questions related to the impact of the decentralization process, both national and local level as well as how women and indigenous (men and women) people have benefited from this process. Another important question is the sustainability of the outcomes and also the capacity building established among TSE staff should also be considered.

The analysis shall also consider the results, effectiveness, relevance impacts and sustainability to “Modernization of the Electoral System in Guatemala 2005–2007” in Guatemala, implemented by IIDH/CAPEL and OAS on both national and on local level, including rural areas, with focus on the specific components supported by basket donors

2. The second part of the evaluation should focus on the efficiency of the mechanism chosen to support TSE. Both IIDH/Capel and OAS were suppose to work together to optimized the assistance as well as were encourage to strength their relationship, especially in front of the TSE.

The modalities used by both implementers to support the TSE should also be analyzed. Special attention will be focus on the transparency of the management of the project.

Some illustrative questions to be respond on this area are:

- Did IIDH/Capel and OAS worked together and complement each other’s activities?
- How was the administrations and organization of the project: IIDH/Capel and OAS (funds provided through Sweden)?
- What level of the ownership had the TSE during the implementation of the project?
- Are the results (outcomes and if possible impacts) of the project (implemented by IIDH/Capel and OAS) sustainable in a county like Guatemala?
- How is the cost-efficiency of the implementing entities in relation to total funds provided and the objectives achieved?
- What is the relation between national funds and donors funds? What costs are covered by national funds? By basket donors?.

3. The third part of the evaluation should focus on the lessons learned of the contribution analyzing the project implemented by OAS and IIDH/CApel. Each implementer is supposed to provide their own lessons learned as part of the final report of the project.

Some illustrative categories of analysis are:

- Results/impacts – including the advance of the Support related to the Specific Objectives presented in the Project Proposal (Attached).(Where the objectives realistic or not? If no – how come? Recommendations on how it could have been avoided? How has results been monitored and followed-up? Realistic planning processes?)

- Stakeholders (The level of involvement of stakeholders in the elaboration, follow-up and monitoring of the project? Ownership and sustainability? Interaction between stakeholders and also between stakeholders and donors?)
- Donor coordination and harmonization (Lessons learnt in terms division of work, effectiveness and efficiency etc.? Interaction between donors?)

4 Methodology, Evaluation Team and Time Schedule

A team of 2–3 consultants should carry out the evaluation. The team should have experience of the administration, organisation and follow-up of implementing initiatives within the area of electoral and political reform. They should also have knowledge and experience from the region with an understanding of the specific Guatemalan political context. Additional specific experience in legal analysis and information systems is required as well as knowledge and understanding of political parties. The team as a whole are required to possess all the qualifications in order to complement each other through out the different assignments of the evaluation.

The consultants shall present a proposal of a work plan with a clear description of methodology, time-frame and budget.

The evaluation should be carried out during 6 weeks during 15 February and 30 March, 2008.

The evaluation should be realised in a participatory way. The consultants shall give stakeholders the possibility to comment on conclusions and recommendations of the evaluation. The draft evaluation report should be discussed with OAS, IIDH/CAPEL, national stakeholders (TSE) as well as with the donors involved (Sweden, Norway and Holland).

5 Reporting

The final evaluation report (conclusions and main findings) should be presented to the involved stakeholders (national stakeholders, IIDH/CAPEL, OAS, relevant donors) on a seminar financed by Sida. The consultants are responsible for preparing, realising the seminar as well as and presenting a summary of conclusions from the seminar to Sida.

The evaluation report shall be written in SPANISH with an executive summary in English and should not exceed 25 pages, excluding annexes. Format and outline of the report shall follow the guidelines in *Sida Evaluation Report – a Standardized Format* (see Annex 1). The draft report shall be submitted to Sida electronically no later than March 20, 2008. Within 1 week after receiving Sida's comments on the draft report, a second draft version shall be submitted to Sida for its approval. Upon the second draft's approval a final version of the evaluation report shall be submitted to Sida, electronically and in 3 hardcopies (air-/surface mailed or delivered). The evaluation report must be presented in a way that enables publication without further editing. Subject to decision by Sida, the report will be published in the series *Sida Evaluations*.

The evaluation assignment includes the completion of *Sida Evaluations Data Work Sheet* (Annex 2), including an *Evaluation Abstract* (final section, G) as defined and required by DAC. The completed Data Worksheet shall be submitted to Sida along with the final version of the report. Failing a completed Data Worksheet, the report cannot be processed.

Annexes 1 and 2 are retrievable from 'Sida-mallar'/Publications/Sida Evaluations.

Annex: 1. Disbursement plan, 2. Sida Evaluations Data Work Sheet, 3. Project Document

Anexo 2: Listado de Personas Entrevistadas

Entrevistas: Misión a Guatemala 15 de febrero–3 de marzo, 2008

Embajada de Suecia

Bjorn Holmberg, Consejero de Cooperación

Juana-Maria Camposeco, Oficial de Programa (tres entrevistas)

Entrevistas en Estocolmo:

Hans Magnusson, Jefe del departamento para America Latina, Asdi

Maria Leissner, ex-Embajadora en Guatemala

Instituciones Implementadoras del Proyecto

OEA

Diego Paz Bustamante, Representante de la OEA en Guatemala

Pedro Brolo Vila, Jefe Administrativo y Financiero del Oficina en Guatemala

Gustavo Aldana, Responsable Informatica (dos entrevistas)

IIDH/CAPEL

Roberto Cuellar, Director IIDH

Ricardo Valverde, Oficial de Programas CAPEL (dos entrevistas)

Horacio Canepa, Coordinador Tecnico del Proyecto (dos entrevistas)

Indira Mejía Sosa, Coordinador en Guatemala (dos entrevistas)

Donantes

Annemarie de Ruiter, Asesora de Gobernabilidad y Género, Embajada del Reino de los Países Bajos

Lill-Ann Bjaarstad Medina, Primer Secretario, Real Embajada de Noruega

Carla Aguilar Stwolinsky, Asesora en Democracia y Gobernabilidad,
Gerente de Programas de Anticorrupción, USAID

Hugo Cayzac, ex-Asesor Político, Observación Electoral de la Union Europea

Tribunal Supremo Electoral de Guatemala

Oscar Bolaños, Presidente

Raymundo Caz Tzub, Magistrado

Zoila Villela Villalobos, Magistrada

Roberto Anibal Valenzuela, Magistrado

Angel Alfredo Figueroa, Magistrado

Julio Solorzano, Director Electoral

Max Girón (Auditoria Electoral), Oscar Ortiz, Giovanni Rodríguez, Departamento Auditoria

Carlos Melendez Laib, Director, Centro Procesamiento de Datos

Leonel Escobar, Jefe, DICEP

Hugo Rivera, Inspector

Leonor Rodríguez, Director, Unidad de Planificación

Nicte Lemus, Directora, UCADE

García Cuyun, Registro de Ciudadanos
Ruth Jácome, Centro de Documentación

Agencias Sistema Naciones Unidas

Anders Kompass, Representante, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala

Sociedad Civil

Raquel Zelaya, ASIES
Carlos Escobar Armas, ASIES
Marco Antonio Barahona, ASIES, Magistrado Suplente del TSE
Carlos Sarti, Fundación PROPAZ

Mirador Electoral:

Isabel Rodas Nuñez, FLACSO
Eduardo Nuñez, Director Residente, NDI
Julio Donis, Oficial Programa, NDI
Manfredo Marroquín, Acción Ciudadana

Partidos Políticos

Nineth Montenegro Cottom, Diputada, Miembro de la Comisión de Asuntos Electorales en el Congreso y Secretaria General del Encuentro por Guatemala (EpG)
Pablo Duarte, Diputado, Vice-Presidente de la Junta Directiva del Congreso, Partido Unionista
Eduardo Meyer, Diputado, Presidente de la Junta Directiva del Congreso, Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)
Cesar Fajardo, Diputado, Secretario General en Funciones de la UNE
Otto Pérez Molina, Secretario General del Partido Patriótica (PP)
Valentín Gramajo, Diputado, Presidente de la Comisión de Asuntos electorales en el Congreso, PP

Analistas Independientes

Jorge Mario García Laguardia
Ricardo Stein
Klavs Wulff
Daniel Zovatto

Anexo 3: Publicaciones, Materiales y Documentos Consultados

- Carta del Tribunal Supremo Electoral a la Embajada de Suecia el 26 de mayo de 2005 con Acuerdo 102–2005 en que acepta la cooperación internacional ofrecida por Noruega, Suecia y Estados Unidos
- Términos de referencia “Asistencia Técnica al Sistema Electoral Guatemalteco” sin fecha (2005)
- Documento del Proyecto Conjunto, Asistencia Técnica al Régimen Electoral Guatemalteco 2005–2007, versiones originales el 1 de septiembre de 2005 y ampliada el 27 de julio de 2006
- Arrangement on delegated cooperation Sweden, Norway and the Netherlands el 31 de enero de 2007
- Specific Agreement between Sweden and OEA el 9 de septiembre de 2005 con First Amendment el 24 de enero de 2006, Second Amendment el 10 de abril de 2007 y Third Amendment el 25 de enero de 2008
- Agreement between Sweden and IIDH el 6 de septiembre de 2005 con First Amendment el 29 de noviembre de 2005 y Second Amendment el 28 de febrero de 2007

Tribunal Supremo Electoral (TSE) www.tse.org.gt

- Instructivo para Juntas Receptoras de Votos (JRV), versiones DVD y imprenta, cinco idiomas (en idiomas maya con IIDH/CAPEL)
- Documento de apoyo para JRV en la segunda vuelta
- Instructivos para Juntas Electorales Departamentales y Municipales
- Manual para fiscales de Organizaciones Políticas
- Spots informáticas para TV en español
- Spots para radio, 1era fase informativa (como empadronar y votar), 2da fase motivacional (genérico, mujeres, jóvenes), 3era fase informativa (lugares de votación), en 14 idiomas
- Volantes, Pasos para votar; Fiscal de mesa
- Ficha de distribución de materiales en idiomas mayas

Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL) www.iidh.ed.cr/capel/

- Reflexiones básicas para un eventual proyecto de asistencia del IIDH/CAPEL en Guatemala, documento de trabajo, sin fecha (2005)
- Planes de trabajo varios enviados periódicamente
- Informes varios enviados periódicamente
- Informe Final
- Cartas entre IIDH/CAPEL y TSE
- Informes financieros varios enviados periódicamente

- Informe financiero al 31 de diciembre 2007 con extensión hasta el 31 de marzo 2008
- cartas varias entre IIDH/CAPEL y la Embajada de Suecia
- Cuadro de balance, informe, febrero de 2008
- Marco lógico del proyecto con datos relevantes, componente IIDH/CAPEL, informe, marzo de 2008
- Misiones técnicas/actividades del proyecto y la participación de expertos internacionales, informe, marzo de 2008
- Documentación de antecedentes de IIDH/CAPEL y los coordinadores del proyecto
- Material de campañas publicas para radio, televisión, prensa, afiches y volantes en español, kakchikel, kekchi, mam y quiche

Organización de los Estados Americanos (OEA) www.oea.org

- Informes varios enviados periódicamente
- Informe Final (borrador, enero de 2008)
- Informes financieros varios enviados periódicamente
- Informe financiero al 24 de enero de 2008 con extensión hasta el 31 de marzo de 2008
- Cartas varias entre IIDH/CAPEL y la Embajada de Suecia
- Memoria de Labores, Asistencia Técnica de la OEA para el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala 1997–2004

Informes de Misiones de Observación Electoral

- Misión Indígena de Observación Electoral, Informe 2007 Elecciones Generales y revista del resumen
- Mirador Electoral, CD con informes y documentación
- European Union Election Observation Mission, Final Report, Guatemala General Elections 2007
- Observación Electoral de la OEA en Guatemala para las Elecciones Generales el 9 de septiembre de 2007 (primera vuelta)

Otros

- Methodological Guide on Electoral Assistance, European Commission, October 2006
- UNDP Electoral Assistance Implementation Guide, 2007
- Effective Electoral Assistance – Moving from Event-based Support to Process Support, Ottawa conference report and conclusions, 2006
- Proyecto ACE – La Red de Conocimientos Electorales, sitio de web <http://aceproject.org/> EISA, Elections Canada, IFES, IDEA Internacional, Naciones Unidas, IFE Mexico, PNUD
- Proyecto BRIDGE – Un Curso sobre Procesos Electorales, sitio de web <http://bridge-project.org/>
- Guatemala: Monografía de los partidos políticos 2004–2007, ASIES, agosto 2007

Recent Sida Evaluations

2008:35 Sida's Support to the Swedish Committee for Afghanistan (SCA)

Göran Carlsson, Staffan Engblom, Tove Myhrman
Sida

2008:36 Performance Analyses of the Cooperation between Swedish Radio and Radio Republic Indonesia 2000–2005

Madeleine Elmqvist, Lars Rylandaer, Lukas Luwarso
Sida

2008:37 Programa Regionalizado de la Gestión Defensorial en Colombia

Francesca Jessup, Elisabeth Hayek
Sida

2008:38 Environmental Sustainable Support to Civil Society in Asia, Africa and Latin America – Results and Effects of Sida's Framework Agreement with the Swedish Society for Nature Conservation (SSNC) 2005–2007

Hans Peter Dejgaard, Hans Hessel-Andersen, Maria del Socorro Peñaloza, Emelia Arthur, Sunitha Bisan
Sida

2008:39 Mid Term Review of Sida/Lake Victoria Initiative Support to Community-Based Strategies for the Management of the Environment and Resources of Lake Victoria (COSMER-LAV) 2005–2008

Irene Karani, Mike Wekesa
Sida

2008:40 Study of the International Organization for Migration and its Humanitarian Assistance

Anders Olin, Lars Florin, Björn Bengtsson
Sida

2008:41 Uri Hydro-Electric Project, India: Evaluation of the Swedish Support

Mike J. McWilliams, L.V. Kumar, A.S. Wain, C. Bhat
Sida

2008:42 What is SwedBio and what does Sida want to do with it? An external evaluation of the Sida-supported Swedish International Biodiversity Programme 2003–2007

Thorsten Celandier, Anders Fahlén
Sida

2008:43 The TASO Experiential Attachment to Combat HIV/AIDS Project (TEACH). Final Evaluation Report

Denis Okello Atwaru
Sida

2008:44 Kampala City Council – A Project for Promoting Ecological Sanitation in Kampala, Uganda. Final Evaluation Report

John Carlsen, Jens Vad, Simon Peter Otoi
Sida

2008:45 The Strengthening Environmental Management and Land Administration Programme in Vietnam

Henny Andersen, Bach Tan Sinh, Dao Ngoc Nga, Mike Daplyn, Paul Schuttenbelt, Tommy Österberg
Sida

Sida Evaluations may be ordered from:

Infocenter, Sida
SE-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 779 96 50
Fax: +46 (0)8 779 96 10
sida@sida.se

A complete backlist of earlier evaluation reports may be ordered from:

Sida, UTV, SE-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0) 8 698 51 63
Fax: +46 (0) 8 698 56 43
Homepage: <http://www.sida.se>



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
SE-105 25 Stockholm, Sweden
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>