



2009:22

Sida Review

Thorbjörn Waagstein
Claus Thure Hastrup

PROYECTO DE MODERNIZACIÓN Y AGENDA LEGISLATIVA DEL CONGRESO EN GUATEMALA, 2005-2008

Proyecto de Modernización y Agenda Legislativa del Congreso en Guatemala, 2005–2008

**Thorbjörn Waagstein
Claus Thure Hastrup**

Sida Review 2009:22

Asdi

Authors: Thorbjörn Waagstein and Claus Thure Hastrup.

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 Review 2009:22

Commissioned by Sida, Department for Conflict and Post-Conflict,
Team for Guatemala

Copyright: Sida and the authors

Registration No.: UF2008(8427-35

Date of final report: August 2009

Printed by: Edita 2009

Art. no. Sida52516es

ISBN: 978-91-586-4089-4

URN:NBN se-2009-36

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

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden.

Visiting address: Valhallavägen 199.

Phone: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64.

www.sida.se sida@sida.se

Table of Contents

Abreviaciones.....	2
Resumen Ejecutivo	3
1 Introducción.....	7
2 Contexto Nacional	7
2.1 El Papel de los Parlamentos.....	7
2.2 Los Acuerdos de Paz y el Congreso.....	8
2.3 El Congreso de la República de Guatemala.....	9
2.4 Las Legislaturas 2004–2008 y 2008–2012.....	10
2.5 El Marco Institucional/Jurídico del Congreso	11
2.6 La Ley Orgánica del Organismo Legislativo.....	11
2.7 Procesos de Fortalecimiento y Modernización del Congreso.....	12
3 Breve Descripción del Proyecto	13
4 Metodología	15
5 La Eficiencia del Proyecto	16
5.1 Fortalecimiento de las Funciones Principales del Congreso.....	17
5.2 Fortalecimiento de la Organización y la Administración del Congreso.....	18
5.3 Apoyo a la Agenda Legislativa de los Acuerdo de Paz	19
5.4 El Costo-Eficiencia	21
6 La Efectividad y el Impacto del Proyecto	21
6.1 Fortalecimiento de las Funciones Principales del Congreso.....	21
6.2 Fortalecimiento de la Organización y la Administración del Congreso.....	23
6.3 Apoyo a la Agenda Legislativa de los Acuerdos de Paz.....	24
6.4 El Impacto	25
7 La Relevancia del Proyecto	25
7.1 La Relevancia para el País y el Congreso.....	25
7.2 La Relevancia para la Cooperación Sueca.....	26
7.3 La Relevancia del Enfoque Estratégico del Proyecto	26
8 La Sostenibilidad del Proyecto	30
9 La Organización del Proyecto	31
9.1 El Consorcio Legislativo	31
9.2 La Relación del Consorcio con el Congreso	32
9.3 La Relación Entre el Consorcio y la Embajada de Suecia.....	32
9.4 El Manejo Estratégico del Proyecto y el Manejo de los Riesgos	32
9.5 El Monitoreo Externo	34
10 Lecciones Aprendidas.....	34
Anexo 1 Términos de Referencia	37
Anexo 2 Personas Encontradas	42
Anexo 3 Programa	43
Anexo 4 Referencias.....	45

Abreviaciones

AC	Acción Ciudadana
AdP	Acuerdos de Paz
AIDPI	Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas
ANN	Alianza Nueva Nación
Asdi	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
CASA	Centro de Acción Social
CAT	Comisión de Apoyo Técnico
CEG	Centro de Estudios de Guatemala
CGC	Contraloría General de Cuentas
CICIG	Comisión Internacional Contra la Impunidad de Guatemala
CNAP	Consejo Nacional para el cumplimiento de los AdP
DAC	Comité de Asistencia al Desarrollo (del OCDE/OECD)
DCG	Democracia Cristiana de Guatemala
DP	Documento de Proyecto
EG	Encuentro por Guatemala
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FOSS	Foro de Organizaciones Sociales en temas de Seguridad
FPPP	Foro Permanente de Partidos Políticos
FRG	Frente Republicana de Guatemala
GAN	Gran Alianza Nacional
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
JD	Junta Directiva
LEGIS	Asociación para el Desarrollo Legislativo y la Democracia
LEPP	Ley Electoral y de Partidos Políticos
LOOL	Ley Orgánica del Organismo Legislativo
MINUGUA	Misión de las Naciones Unidas para Guatemala
NDI	National Democratic Institute
NIMD	Netherland Institute for Multiparty Democracy
Q.	Quetzales (moneda local). USD 1 equivale a Q.8.10 (al 6/4/2009)
OEA	Organización de Estados Americanos
PAFIC	Programa de Apoyo al Fortalecimiento Institucional del Congreso (OEA)
PAN	Partido de Avanzada Nacional
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PP	Partido Patriótico
PROATESUS	Proyecto de Apoyo Técnico Sustantivo al Congreso de la República
PVDGP	Programa de Valores Democráticos y Gestión Política
SEK	Coronas suecas. USD 1 equivale a SEK 8.03. SEK 1 equivale a Q. 1.01 (al 6/4/2009).
TdR	Términos de Referencia
UNACIF	Instituto Nacional de Ciencias Forenses
UNE	Unión Nacional de la Esperanza
UPAT	Unidad Permanente de Asistencia Técnica
URNG	La Unidad Revolucionaria Nacional de Guatemala
USD	Dólar estadounidense

Resumen Ejecutivo

El proyecto “Modernización y Agenda Legislativa del Congreso” inició en el año 2005. El objetivo principal del proyecto es mejorar la eficiencia y transparencia del trabajo del Congreso de Guatemala y contribuir al impulso de la calidad de la legislación en correspondencia con las prioridades de los Acuerdos de Paz (AdP).¹ El proyecto ha sido financiado por parte de la cooperación Sueca. Estaba originalmente previsto que el proyecto finalizara en marzo 2008, pero ha sido ampliado dos veces y terminará ahora en diciembre 2009.

Tomando en cuenta que el proyecto está en fase de finalización, Asdi ha decidido realizar una evaluación externa del proyecto. Esta evaluación fue llevada a cabo en las dos primeras semanas de marzo 2009. El presente documento contiene los hallazgos y recomendaciones de dicha evaluación.

El Proyecto

El proyecto consiste en un apoyo a cinco organizaciones nacionales e internacionales para su trabajo con el Congreso de la República de Guatemala. Las cinco organizaciones forman el llamado “Consortio Legislativo” (en lo que sigue llamado el “Consortio”). Aunque la intención fue que las actividades de las cinco organizaciones formaran un proyecto unificado, en la realidad se trata de cinco proyectos individuales con una administración parcialmente unificada.

No se definió formalmente un objetivo común para los cinco proyectos, pero el objetivo era tanto la modernización del Congreso y el fortalecimiento de su trabajo como un apoyo específico a parte de la agenda legislativa relacionada con los AdP, particularmente en temas de seguridad democrática, objetivo principal de una de las organizaciones integrantes del Consortio (CEG/FOSS).

El gasto estimado para todo el período de casi 5 años es de USD 4.5 millones. La mayor parte del gasto se ha destinado a mantener los equipos técnicos de las cinco organizaciones, que han sido responsables de brindar la asistencia técnica a diferentes niveles del Congreso (Presidencia, Junta Directiva, Direcciones específicas, Bancadas, Comisiones y Diputados individuales y sus asesores).

El proyecto ha sido manejado con una planificación anual. Las cinco organizaciones han presentado sus planes operativos anuales al mismo consorcio y a la Embajada de Suecia (para su aprobación junto con el presupuesto anual). El objetivo de este arreglo era de dotar al proyecto de una máxima flexibilidad que permitiera adaptarlo continuamente al ambiente cambiante del Congreso.

La Eficiencia del Proyecto

En los documentos de proyecto originales habían un total de 8 objetivos y 21 resultados. Para facilitar el trabajo, se ha reagrupado estos objetivos y resultados en torno a cinco temas: (i) las tres funciones principales del Congreso (representación, legislación y control y fiscalización), (ii) el funcionamiento administrativo del Congreso y (iii) el avance de la agenda legislativa de los AdP en materia de seguridad democrática.

La comparación entre los resultados planificados y los realizados nos da un panorama mixto, pero bastante satisfactorio en general tomando en consideración la complejidad del proyecto y el trabajo con el Congreso con sus cambios constantes de autoridades y personal de asesoría:

¹ Según los términos de referencia. En realidad el proyecto consistía en dos proyectos separados con diferentes objetivos, ver sección 3 más adelante.

- i) En cuanto a las tres funciones principales del Congreso, la conclusión es que el Consorcio ha alcanzado resultados de importancia, con incidencia en algunas leyes importantes y prácticas encaminadas a mejorar la representación del Congreso, sobre todo su relación con la Sociedad Civil organizada. Las actividades y resultados del proyecto han fortalecido la función legislativa del Congreso, tanto en acompañamiento de algunas iniciativas de leyes en temas sustantivos, como en asistencia en aspectos técnicos de formación de leyes. El proceso de fortalecimiento de la función de control y fiscalización ha llevado a resultados parciales importantes y procesos e iniciativas en camino para mejorar la transparencia y fiscalización de las finanzas públicas en general. La presencia de las cinco entidades ejecutoras del Consorcio a partir del 2005, ha contribuido a llenar vacíos y a contrarrestar la falta de una capacidad de asesoría técnica y capacitación institucional, integral y permanente de parte del Órgano Legislativo mismo.
- ii) En cuanto a la función administrativa del Congreso, se ha alcanzado una parte importante de los resultados esperados en esta área, y algunos resultados adicionales (con la ampliación del proyecto), pero todavía hay mucho camino por recorrer.
- iii) En cuanto a la agenda legislativa de los AdP, el proyecto ha contribuido a un avance significativo en la aprobación de leyes en el área de seguridad democrática y justicia. No se ha logrado avanzar con todas las leyes mencionadas en el documento de proyecto, pero por otro lado se ha avanzado con relación a otras leyes no previstas y se ha dado seguimiento al proceso de implementación de varias leyes.

La Efectividad del Proyecto

Con relación al alcance de los objetivos del proyecto, la evaluación es la siguiente, siguiendo los cinco temas arriba mencionados.

a) Fortalecimiento de la función representativa:

El Congreso en términos generales todavía es la institución democrática que goza de menor credibilidad. Las elecciones del 2007 elevaron la participación electoral, sobre todo en el interior. Once partidos políticos lograron representación en la Legislatura 2008–2012, pero en general los partidos tienen limitaciones grandes para una representación adecuada de la población (grupos sociales, etnias, género).

El transfuguismo (cambio de partido) fue de alrededor de 50% durante la legislatura del 2004–2008, y continua siendo alto en la Legislatura actual lo cual refleja el bajo nivel de compromiso partidario.

La relación entre el Congreso y la Sociedad Civil ha cambiado los últimos años hacia mayor acercamiento y diálogo, sobre todo producto de la interacción de redes de la sociedad civil con comisiones, diputados y sus asesores alrededor de temas e iniciativas de leyes específicas.

b) Fortalecimiento de la función legislativa:

Ha habido un avance parcial con respecto a la función legislativa, que se ha visto mejorado en aspectos puntuales como el manejo de partes de la agenda de los AdP y de transparencia.

Los legisladores son asignados a comisiones según consideraciones políticas que cambian cada año, ya que la Junta Directiva se elige anualmente y la asignación de las comisiones varía en función de los acuerdos políticos.

En el proceso legislativo se identifican debilidades en los sistemas de apoyo técnico y en la calidad de los asesores y demás recursos humanos (contratados por compromisos políticos). En general son deficientes las preparaciones de iniciativas de ley.

c) Fortalecimiento de la función de control y fiscalización:

En general, la labor de fiscalización tiene un carácter político y no de largo plazo o con criterios técnicos y carece de sistematización. No obstante, el Congreso cuenta con varios instrumentos para la función de control político y fiscalización, sobre todo con relación a la aprobación del Presupuesto.

d) El funcionamiento administrativo del Congreso

Hay elementos que pueden generar cierto optimismo, entre los que caben destacar la reforma de la Ley Orgánica realizada en 2008, la aprobación de la Ley de Acceso a la Información, sin que el Congreso haya intentado excluir a sí mismo y la aprobación de un Plan marco para la modernización.

Sin embargo, en cuanto al avance hacia el objetivo logrado hasta el momento, hay muchas reservas, entre las cuales cabe destacar: (i) No está nada claro que haya realmente una voluntad de parte del Congreso de profundizar la reforma a la Ley Orgánica aprobada en 2008, (ii) No ha habido hasta el momento la voluntad de racionalizar el gasto del Congreso para lograr que haya fondos para actividades esenciales. Llama la atención que miembros del Congreso subrayan la importancia del apoyo logístico dado por el proyecto, tomando en cuenta que el presupuesto anual del Congreso es alrededor de 360 millones de quetzales y el proyecto de Asdi no llega a mucho más de 2% de esta suma (y solamente una fracción es destinada a este apoyo logístico).

e) El avance de la agenda legislativa de los Acuerdos de Paz

Ha habido como fue mencionado arriba un avance considerable en la legislación relacionada a los temas de seguridad democrática, derechos humanos y transparencia. En cuanto a las otras áreas de los AdP hay muchas leyes pendientes, particularmente en cuanto al Acuerdo de los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo Socio-Económico, pero estas áreas no han sido un objetivo explícito del proyecto y consecuentemente el aporte del proyecto ha sido muy limitado

Lecciones Aprendidas

Las principales lecciones aprendidas por las organizaciones integrantes del Consorcio son (en la interpretación del equipo evaluador):

- 1) La implementación ha tenido *que combinar una mezcla entre un enfoque de demanda del Congreso y de oferta del Consorcio Legislativo* debido a varios factores, entre los cuales la débil voluntad política de promover reformas institucionales y/o agendas legislativas de los Acuerdos de Paz de parte de las autoridades del Congreso de manera sostenida es el más relevante.
- 2) Es necesario *ver el apoyo al Congreso y el sistema de partidos políticos como una unidad*. La debilidad del sistema de partidos políticos afecta el desempeño del Congreso. En este escenario las prioridades se desplazan y los planes de apoyo al Congreso deben dotarse de la flexibilidad necesaria para navegar con esas contingencias. Así mismo, es importante respetar los ciclos electorales para la planificación de las actividades del proyecto.
- 3) Los factores que más propician cambios institucionales y los que más abonan a la aprobación de determinadas leyes son diversos y su coincidencia en coyunturas especiales es poco previsible y en ambos casos *se deben pensar tanto en procesos y como en resultados puntuales*. Sin embargo, se destacan como factores (i) Las campañas electorales, casi siempre anticipadas (tercer año de la legislatura). Durante el proceso electoral se incrementa la influencia de las organizaciones políticas y de los candidatos presidenciales en las decisiones de los bloques legislativos, y la campaña también influye en los temas que se promueven en las comisiones legislativas, (ii) La presión de los medios de comunicación sobre determinados temas, (iii) La presión de sectores de la sociedad civil sobre determinados temas y (iv) La existencia de propuestas técnicas y asistencia técnica en el momento oportuno.

- 4) Es importante *trabajar con el Congreso en todos sus niveles* (actores) y funciones (representación, legislativo, de control y fiscalización). Es importante el trabajo con diputados por ser los depositarios de la representación nacional, pero a veces es más eficaz el trabajo con asesores y personal de apoyo técnico, pues ellos son los que proveen insumos a los tomadores de decisiones. A nivel de Consorcio se ha logrado cierta complementariedad: las cinco organizaciones han trabajado con todos los niveles.
- 5) Los resultados del trabajo particularmente de CEG/FOSS en materias de seguridad democrática indican – lo que no es obvio de antemano – que es posible trabajar dentro del Congreso con una agenda legislativa específica, siempre y cuando haya una posición transparente, un trabajo técnico de alta calidad y una actitud de respeto hacia el Congreso (que por ejemplo implica que no se asume posiciones de denuncia pública al mismo tiempo). Esta experiencia puede ser de interés para otras organizaciones que promueven la agenda legislativa de los AdP.

Además de estas lecciones aprendidas en cuanto al trabajo con el Congreso, hay a criterio del equipo evaluador algunas lecciones aprendidas para la Embajada de Suecia en el manejo de este tipo de proyectos integrado por varias organizaciones ejecutoras:

- 6) La insistencia en que organizaciones que no están ligadas orgánicamente y regidas por un objetivo común formen un Consorcio para facilitar el manejo del proyecto y la carga administrativa para la Embajada, no es ninguna solución mágica. No ha funcionado así como fue originalmente la intención, lo que no sorprende tomando en cuenta experiencias similares de Guatemala y otros países. Para lograr el objetivo hubiera sido necesario encargar el manejo del proyecto, incluso el manejo estratégico, a una entidad/agencia que no fuera al mismo tiempo ejecutor de actividades propias. Es sin duda esencial lograr una planificación estratégica conjunta, pero su viabilidad y utilidad depende de que haya suficiente afinidad entre las organizaciones integrantes.
- 7) El uso de una entidad externa para realizar el monitoreo es una modalidad interesante, pero hubiera sido más productivo si el trabajo tuviera menos contenido de control y fuera más dirigido hacia el monitoreo de los efectos. La Embajada debe asumir la responsabilidad por la contratación del monitoreo, ya que hay un conflicto de interés si la entidad de monitoreo es contratada por organizaciones que al mismo tiempo son sujetas a una evaluación de su trabajo.

1 Introducción

El proyecto “Modernización y Agenda Legislativa del Congreso” inició en el año 2005. El objetivo principal del proyecto es mejorar la eficiencia y transparencia del trabajo del Congreso de Guatemala y contribuir al impulso de la calidad de la legislación en correspondencia con las prioridades de los Acuerdos de Paz. El proyecto ha sido financiado por parte de la cooperación Sueca. Estaba originalmente previsto que el proyecto finalizara en marzo 2008, pero ha sido ampliado dos veces y terminará ahora en diciembre 2009.

Tomando en cuenta que el proyecto está en fase de finalización, Asdi ha decidido realizar una evaluación externa del proyecto. Esta evaluación fue llevada a cabo en las dos primeras semanas de marzo 2009. El equipo evaluador fue integrado por las siguientes personas:

- Thorbjörn Waagstein, Economista, responsable del equipo
- Claus Thure Hastrup, especialista en apoyo a Partidos Políticos y Parlamentos

Durante su trabajo el equipo evaluador se ha entrevistado con las cinco organizaciones que integran el llamado “Consortio Legislativo”, las autoridades, diputados y personal del Congreso y algunos observadores externos. Antes de su salida de Guatemala, el equipo evaluador elaboró una nota de conclusiones preliminares que fue presentada y discutida en una reunión con la Embajada de Suecia y el Consortio Legislativo.

El presente informe incluye los hallazgos y conclusiones de dicho trabajo. El informe es responsabilidad exclusiva del equipo evaluador y no representa necesariamente los puntos de vistas ni de la Embajada de Suecia, ni de las organizaciones ejecutoras del proyecto.

El equipo evaluador quiere agradecer a todas las personas entrevistadas, y en particular a los diputados del Congreso, los equipos técnicos del Consortio Legislativa y el personal de la embajada de Suecia por su amable atención y su apertura para compartir su análisis y sus valoraciones con el equipo.

2 Contexto Nacional

2.1 El Papel de los Parlamentos²

En los primeros años del siglo XXI se pone de manifiesto una marcada paradoja. Por una parte, la democracia, en tanto ideal y en tanto conjunto de instituciones y procedimientos políticos, se impone en la mayoría de los países del mundo. Por otra parte, en estos años se ha observado una fuerte desilusión cara a los resultados de la democracia en la práctica, tanto entre los ciudadanos de las “viejas” democracias como entre los de las democracias “nuevas y emergentes”. Quizá esta desilusión haya sido siempre un aspecto inherente al proyecto democrático y a lo que el ensayista político italiano Norberto Bobbio llama sus “promesas incumplidas”, el “contraste entre lo prometido y los resultados reales”. No obstante, este contraste se manifiesta de forma particularmente aguda en la actualidad, época en que las democracias deben hacer frente a fuerzas que a menudo parecen escapar a su control, afectando su seguridad, sus economías, los medios de vida y el bienestar de sus ciudadanos.

² Citas textuales de “Introducción” en Beetham, David (2006).

Incumbe actualmente a los parlamentos un papel fundamental para hacer frente a esta paradoja. Como institución central de la democracia, encarna la voluntad del pueblo en el gobierno y es vector de su aspiración a que la democracia responda verdaderamente a sus necesidades y ayude a resolver algunos de los problemas más acuciantes de su vida cotidiana. Como órgano electo que representa a la sociedad en toda su diversidad, el poder legislativo tiene la responsabilidad específica de conciliar expectativas e intereses conflictivos de diversos grupos y colectividades a través de los medios democráticos del diálogo y la conciliación. En su función legislativa, los parlamentos deben adecuar la legislación de una sociedad a sus necesidades y circunstancias, que cambian con rapidez. Como órgano encargado de supervisar la acción gubernamental, deben garantizar que el poder ejecutivo rinda cabalmente cuentas a los ciudadanos.

En los Estados modernos, los principios democráticos se concretan solamente por medio de un conjunto complejo de instituciones y procedimientos, que han evolucionado y siguen evolucionando a lo largo del tiempo. Un marco garantizado de derechos de los ciudadanos; instituciones de gobierno representativas y responsables de sus actos; una ciudadanía o sociedad civil activa, y diversas instituciones de mediación entre el gobierno y los ciudadanos, entre las que ocupan lugar destacado los partidos políticos y los medios de comunicación. Si bien los parlamentos pertenecen obviamente a esta segunda serie de instituciones, de carácter gubernamental, tienen asimismo un importante papel que desempeñar en relación con las otras, lo que las convierte en instituciones centrales de una democracia.

2.2 Los Acuerdos de Paz y el Congreso

En 1996 se firmó en Guatemala los Acuerdos de Paz, que pusieron fin a más de 30 años de conflicto armado interno. De los acuerdos firmados, cuatro eran sustantivos y de largo alcance: (i) Acuerdo Global Sobre Derechos Humanos, (ii) Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, (iii) Acuerdo Sobre Aspectos Económicos y Situación Agraria, y (iv) Acuerdo Sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en un Sociedad Democrática.

Los AdP constituyen un hito en la historia de Guatemala, no solamente por poner fin a un prolongado conflicto armado interno, sino también por ser el primer acuerdo nacional que toca todos los elementos más importantes del futuro de la sociedad. Aunque los AdP fueron el resultado de un acuerdo entre la URNG y el Gobierno del entonces presidente Álvaro Arzú, tuvieron por lo menos formalmente el respaldo de las fuerzas más importantes de la sociedad (el Congreso, empresariado, ejército, organizaciones populares y sociedad civil). Siendo la base política más amplia del país, los AdP también constituyen la justificación principal por la cooperación externa que llega al país, entre ellos la cooperación sueca.

Los AdP sufrieron un serio revés en 1999 cuando las reformas a la constitución que emanan de los AdP fueron rechazadas en una consulta popular, con una participación electoral extremadamente baja. Este revés ha sin duda contribuido a que en la práctica hay sectores importantes del país que no dan mucha importancia a los AdP, a pesar del respaldo formal amplio, reiterado en 2005 con la aprobación de una Ley Marco de los AdP, que reconoce el carácter de compromiso de Estado a los AdP. No es inusual escuchar comentarios en el sentido que los AdP ya no son relevantes, que responden a una situación 12 años atrás y que por lo tanto son desfasados, o que de todo modo la finalidad principal de los AdP era lograr la desmovilización de los insurgentes, lo que ya se consiguió.

Para implementar los AdP hay necesidad de realizar acciones de parte de tanto el ejecutivo como el legislativo. Entre los compromisos derivados del Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil está “mejorar, modernizar y fortalecer al Organismo Legislativo”, a fin de convertirlo en el centro de las dis-

cusiones y la toma de las grandes decisiones que le permitieran al país reencontrarse con el sistema democrático³.

Ha habido indudablemente un avance en cambiar el marco legal, particularmente en lo que concierne los derechos humanos, pero a juicio del equipo evaluador el Congreso de la República no da la impresión de sentirse particularmente comprometido con los AdP, o sea de estar dispuesto a promover activamente la “agenda legislativa de la paz”.⁴ Esta falta de compromiso es particularmente pronunciado en lo que concierne los Acuerdos Socioeconómicos y de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, como lo evidencia el escaso avance en la legislación prevista en los AdP.⁵

Aún así, una suposición que sustenta la decisión de la cooperación sueca de financiar el proyecto de apoyo al Congreso, es justamente que ayudando a mejorar el funcionamiento del Congreso facilitaría los cambios legales necesarios para lograr la implementación de los AdP. Pero está claro que por la falta de compromiso con los AdP, el Congreso no está muy dispuesto a promover la agenda legislativa de la paz sin una presión considerable de los sectores de la población que tienen interés en los AdP.

2.3 El Congreso de la República de Guatemala⁶

El régimen político que se ha venido configurando en Guatemala, en el contexto del proceso de transición a la democracia que se inició en Guatemala a mediados de la década de los años 80, ha atravesado por diversas modalidades de relaciones que se han establecido entre los organismos Ejecutivo y Legislativo en función del fortalecimiento del régimen democrático.

Básicamente, tales modalidades han estado vinculadas a la extensión del poder que el partido de gobierno ha alcanzado en cada caso. La experiencia de estos casi 24 años evidencia que durante los 6 gobiernos democráticamente electos que se han sucedido al frente del país se han experimentado dos modalidades en cuanto a las relaciones establecidas entre ambos organismos⁷.

Por un lado, en tres casos (1986–91, 1996–2000 y 2000–04) el partido que conquistó la Presidencia del Organismo Ejecutivo también logró la mayoría absoluta de diputados en el Congreso de la República⁸. Esto le permitió al partido gobernante establecer una correlación de fuerzas favorable a su visión y programa de gobierno, lo que le facilitó la aprobación de sus iniciativas de ley aún sin el concurso de los demás partidos, garantizando una cierta estabilidad. Sin embargo, dicha modalidad no siempre contribuyó a una mayor gobernabilidad democrática.

³ Un diagnóstico realizado en Octubre del 2008 por encargo del proyecto de la OEA advierte sobre la lentitud de los avances; “Frente a estos retos, el Congreso de la República enfrenta limitaciones visibles de orden institucional, que, pese a los esfuerzos que ha realizado la institución legislativa, no sólo erosionan su capacidad para atender las demandas externas provenientes de la sociedad y de las relaciones interinstitucionales, nacionales e internacionales, sino que hacen más compleja la labor interna de las bancadas y de los parlamentarios en su carácter individual.”

⁴ En sus comentarios al primer borrador del presente informe, la OEA comenta que “Si en el documento se va a mantener dicha afirmación, deberán presentarse argumentos precisos y suprimirse la “impresión” por un análisis fundamentado.” A parte de la OEA, el equipo evaluador no ha encontrado ningún documento, ni tenido entrevista alguna que no coincida con dicha afirmación. Sería interesante si la OEA podría publicar un documento documentando lo contrario.

⁵ El análisis de Poder realizado en 2008 por la Universidad de Estocolmo es aún más negativa en su valoración general de la falta de compromiso con o apoyo a los Acuerdos de Paz de parte de las élites de Guatemala y los partidos políticos dominados por ellas (véase pag. 3 y 6–7)

⁶ Las fuentes principales son ASIES memoria (2007), Revista ASIES 3/2008, OEA (2008) Plan de Modernización 2008.

⁷ Para una lista completa de los resultados de las elecciones democráticas, consulte las páginas 98-114 ASIES memoria (2007) “Guatemala: composición, por partido político y coaliciones, de las legislaturas 1986–2012”

⁸ El actual Congreso guatemalteco se basa en dos sistemas de integración: 1. El Sistema de Diputaciones Distritales, que se refiere a que cada distrito electoral está en su derecho de elegir a un diputado y a uno más por cada 80,000 habitantes, y 2. El Sistema de Diputaciones por Listado Nacional que implica la elección de diputados en una proporción equivalente a la cuarta parte del total de diputados electos por los distritos electorales

Por el contrario, en los otros tres casos (1991–93, 2004–2008 y 2008–2012) el partido que alcanzó la presidencia no obtuvo la mayoría absoluta en el seno del Congreso. La mayor debilidad del Ejecutivo resultante de dicha constelación, implicó la necesidad de gestionar diversas modalidades de concertaciones, acuerdos y coaliciones políticas en el seno del Congreso, muchas de ellas más bien coyunturales, para garantizar no solo el funcionamiento de dicho organismo (la composición de la Junta Directiva y las comisiones de trabajo del Congreso así como la búsqueda de consensos sobre las agendas y prioridades legislativas), sino un esquema de cooperación con el Ejecutivo, y de esa forma establecer condiciones mínimas de estabilidad política para la gobernabilidad. Todos los observadores coinciden en que la falta de una mayoría parlamentaria del partido de Gobierno ha significado que el “centro de gravedad” de las actividades del Gobierno y de la política en general se haya deslizado hacia el poder legislativo, aumentando la importancia de este poder del Estado y su buen funcionamiento. En Guatemala después de más de veinte años de democracia electoral, seis elecciones generales y dos consultas populares, todas calificadas como limpias y libres, se ha acumulado una rica experiencia en la práctica de democracia, pero la misma desafortunadamente no se ha traducido en partidos políticos sólidos institucionalmente⁹.

2.4 Las Legislaturas 2004–2008 y 2008–2012

A partir del año 2004 el electorado eligió nuevamente un Congreso en el que ninguno de los partidos políticos contó con la mayoría absoluta. En este caso el partido de gobierno tuvo una particularidad adicional, pues se trataba en realidad de una coalición de 3 partidos, que desde un inicio evidenciaron dificultad para cooperar entre sí. Esto no solo complicó el desempeño de la coalición en el Congreso, sino que generó situaciones de tensión entre los organismos referidos.¹⁰ En 2004 el número de diputados subió de 113 a 158 diputados, de los cuales la gran mayoría eran nuevos. Los cambios de Presidentes del Congreso y de las juntas Directivas de manera anual es casi la norma¹¹. Así hubo cambios en el 2004, en el 2005–2006 se repetía y en el 2007 se cambió de nuevo.

Para la legislatura 2008–2012, se eligieron 158 diputados al Congreso de la República (de los cuales 69 son reelectos). Aunque once partidos accedieron al Congreso, tres de ellos (UNE, GANA y Patriota) concentran, con un total de 117 diputados, el 75% de las curules (ver cuadro abajo). En este período legislativo, al igual que ocurrió en 1991–1994 y 2004–2008, el partido de gobierno, que cuenta con 51 de 158 diputados, no controla la mayoría absoluta del Congreso.

Una primera evidencia de una disposición a la concertación lo constituyó la elección de la Junta Directiva (JD) de este organismo para el período 2008–2009. La misma aglutinó a miembros de los partidos UNE, FRG, PU y UCN. El resto de partidos políticos representados en el Congreso, a excepción del Partido Patriota, apoyaron esta planilla, a cambio de otros espacios de poder, tales como presidencias de comisiones (el número de comisiones ha oscilado entre 35 y 50, en dependencia de las coyunturas).

La elección de la JD del Congreso para el período 2009–2010 se desarrolló en una coyuntura especial, después de una crisis institucional del Congreso originada en la pérdida de unos Q82.8 millones de los ahorros del Congreso. El escándalo llevó a la renuncia del Presidente del Congreso, Eduardo Meyer, de la UNE, a la salida de sus cargos de unos funcionarios claves del Congreso y a la elección temporal de Arístides Crespo del partido FRG como Presidente del Congreso.

⁹ El análisis más completo y reciente sobre el sistema de partidos políticos en Guatemala es Ortiz, Paola (coord.) (2008) FLACSO

¹⁰ “En conclusión, la intervención del proyecto se llevó a cabo en un Congreso dividido, atomizado, seriamente cuestionado por la opinión pública, e influido por la dinámica electoral y la retórica de la mano dura.” (Informe Final, PROATESUS (2008):3)

¹¹ Para una lista completa de los Nombres e identificación partidaria de los miembros de las juntas directivas del Congreso de la República, período 1986–2008 véase las páginas 59–97 en ASIES memoria (2007)

Después de un período de señalamientos y disputas, la UNE logró impulsar la actual JD pluralista con el apoyo de 5 partidos y 108 votos.

2.5 El Marco Institucional/Jurídico del Congreso

El fundamento legal del Congreso de la República descansa en (i) la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG) promulgada en 1985, modificada en 1993, debido a las dificultades políticas que el país atravesó ese mismo año, (ii) la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), de 1985 con modificaciones en 1994, 2004 y 2006 que norma todo lo relacionado al sistema de partidos políticos y al sistema electoral y (iii) la Ley Orgánica del Organismo Legislativo (LOOL), que entró en vigencia con sus reformas el 21 de diciembre de 1994, bajo el Decreto 63-94, con reformas parciales en el 2008. Esta ley rige los principios de las prácticas de representación democrática y la administración transparente de los asuntos del Legislativo.

Si bien existe multiplicidad de enfoques, intereses y posiciones respecto a la reforma a la LEPP, los asuntos de mayor cuestionamiento al sistema político, se ubican en torno al número de diputados que deben conformar el Congreso de la República, la forma de elección de los diputados y otros puntos de intenso debate (el efecto del financiamiento privado de los partidos políticos y la falta de control de parte del TSE es uno de los más importantes)¹².

Más allá de esta diversidad, resulta importante destacar que la referida ley tiene influencia directa en el Congreso de la República y en el funcionamiento político de éste. En efecto, el sistema electoral incide en la modalidad de representación dentro del Congreso, en la composición del mismo y en el número de diputados, entre otros aspectos, en tanto que el sistema partidario condiciona la cantidad de partidos políticos que tendrán representación en el Congreso, la actuación de los mismos, así como las reglas sobre el fenómeno denominado transfuguismo o el seguimiento a la línea de partido¹³.

En general el grado de desarrollo institucional de los partidos es bajo en su conjunto y desigual en los casos particulares. Continúa existiendo una alta volatilidad electoral y una alta inestabilidad de los partidos; la organización territorial y el arraigo partidario siguen siendo limitados; la unidad e la identidad ideológica permanecen débiles, por lo cuál los analistas aplican las calificaciones de sistema de partidos políticos débil, incipiente o rudimentario o como meras maquinarias electorales que no constituyen un sistema como tal.

El transfuguismo o movilidad de los diputados es una expresión de esto y no hay aún señales de que se esté superando. En el año legislativo 2008 hubo cambios de partido o de bancada de parte de 35 de los 158 diputados, movimientos que sobre todo afectaron a la UNE y la GANA.

2.6 La Ley Orgánica del Organismo Legislativo

A pesar de numerosos intentos de resolver vacíos y anacronismos procedimentales, el proceso de modernización de dicho cuerpo normativo no se ha concretado hasta de manera parcial en el 2008 a raíz del escándalo en el Congreso¹⁴. Continúa por lo tanto vigente la necesidad de realizar la referida

¹² Para un análisis de los avances que significaron las reformas a la LEPP (2004 y 2006) y de los retos pendientes, véase los artículos en la revista de la Fundación Konrad Adenauer (FKA (2008)).

¹³ El análisis de la situación del Congreso no puede separarse de un análisis del sistema de partidos políticos. Una observación importante hecha por varias analistas es retomado por ASIES; “Como es usual en los períodos entre elecciones, la actividad política prácticamente se concentra en el Congreso de la República como espacio de interacción de las distintas fuerzas políticas. Por consiguiente, este organismo adquiere mayor relevancia, a pesar del desgaste institucional que sufre por diversos motivos.” (ASIES (2009) Guatemala: Balance del Proceso Político Partidario durante el año 2008;pág.2). Para un análisis de la situación actual de los partidos políticos, véase además ASIES (2008) Monografía de los Partidos Políticos 2002-2008.

¹⁴ Las actuales propuestas de reformas al LOOL que formaron la base para la reforma parcial del 2008 fueron elaborados por el Consorcio (PROLEY/NIMD y LEGIS) en 2005.

adecuación, en virtud que la mencionada Ley regula aspectos organizativos, funcionales y procesales básicos para que el Congreso pueda dar respuesta efectiva a los requerimientos de la sociedad. Entre los vacíos, desactualizaciones o contradicciones de la Ley Orgánica pueden mencionarse entre otros, la modalidad de administración gerencial de la institución, la regulación del funcionamiento, organización y procedimientos de Comisiones de Trabajo; reglas sobre ética parlamentaria, sobre el uso de la palabra en plenaria, sobre proposiciones, mociones y cuestiones previas, sobre procedimientos distintos a los de aprobación legislativa y fortalecimiento de órganos técnicos y de apoyo al Congreso.

Adicionalmente, debe destacarse la Ley del Servicio Civil del Organismo Legislativo, cuyas deficiencias (falta de actualización, carencia de reglamentaciones que la propia ley establece y falta de cumplimiento de la misma), obstaculizan el fortalecimiento de la Institución. Es hasta finales del 2008, después de 20 años de haberse formulado la primera propuesta en tal sentido, que se genera cambios en la LOOL con el fin de separar las funciones legislativas de las administrativas, hasta ahora ejercidas simultáneamente por la JD. Las reformas implican la creación de diversas gerencias, el nombramiento de un Director General y algunas mejoras en la asignación de personal de apoyo de los diputados¹⁵.

2.7 Procesos de Fortalecimiento y Modernización del Congreso¹⁶

El Congreso de la República de Guatemala ha dado pasos concretos en la búsqueda de su fortalecimiento y modernización. Uno de los primeros intentos puede ubicarse en el año 1994 con la aprobación de una Ley Orgánica del Organismo Legislativo que contiene una serie de artículos orientados a su fortalecimiento. A mediados de 1996 la Presidencia del Congreso impulsó la creación de primer Plan Maestro de Modernización Legislativa el cual tuvo mayor impulso luego de la firma de los Acuerdos de Paz, con el auspicio y el apoyo de organismos internacionales y gobiernos amigos para su implementación.

El mencionado Plan Maestro de Modernización alcanzó resultados importantes, dejándose de ejecutar en el año 2001 con la obtención parcial de logros y resultados. En el mismo año 1996 se firmó un Convenio de Cooperación entre el Congreso de los Diputados de España y el Congreso Guatemalteco relativo a apoyo y asesoría técnica, en áreas de modernización y desarrollo legislativo. Al igual que el caso anterior esta iniciativa obtuvo resultados aislados y parciales.

En junio de 2004, la Comisión Permanente del Congreso de la República –mediante Acuerdo 34-2004– aprobó el “Programa de Reforma y Modernización Parlamentaria 2004–2008”. Al igual que los anteriores esfuerzos, este Programa no fue ejecutado de forma integral y no ha alcanzado a la fecha los resultados esperados.

No obstante el avance y los logros en las iniciativas indicadas, así como en otros esfuerzos impulsados por la JD, Bancadas, Comisiones de Trabajo o Direcciones Técnico-Administrativas, (en su mayoría con financiamiento de la cooperación internacional), no han contado con el suficiente acuerdo político que los sustente.

Esta circunstancia ha impedido que los esfuerzos mencionados se convirtieran en procesos continuos, sistemáticos y permanentes, impidiendo una visión estratégica de largo plazo y su implementación sustentable, que facilite la adecuada coordinación y armonización entre la demanda del Organismo Legislativo y la oferta de la Cooperación Internacional.

¹⁵ Los decretos 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública y 68-2008, Reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, constituyen un avance en los esfuerzos del Congreso de la República en materia de fortalecimiento institucional, en tanto abordan algunas de las principales debilidades diagnosticadas, sin embargo no existen todavía más que algunas valoraciones preliminares sobre los efectos de su aplicación. Algunos de los entrevistados señalaron que la separación es relativa, dado que continúan los nombramientos políticos a los cargos.

¹⁶ Tomado del diagnóstico elaborado técnicamente por OEA-PACIF, a solicitud de la JD del Congreso en 2008: “*Plan Marco de Fortalecimiento y Modernización Institucional del Congreso 2009–2012*” (2008)

Lo anterior refleja que han sido numerosos los esfuerzos del Congreso de la República, con el acompañamiento de la cooperación internacional, por fortalecerse. Como se ha visto, algunos de estos esfuerzos han alcanzando resultados importantes; otros han dado resultados medios o bien han quedado únicamente como propuestas.

La falta de voluntad política real y sostenida de impulsar reformas de modernización y fortalecimiento institucional ha sido la tónica general durante las dos legislaturas en que ha operado el Proyecto y el Consorcio Legislativo. Esto obedece a veces a barreras estructurales (los cambios constantes de autoridades y presidentes de comisiones), la falta de incentivos suficientes para profesionalizar el cuerpo de asesores y personal de apoyo (el clientelismo político y nepotismo es más arraigado), pero en general la conclusión es que no se ha logrado un liderazgo (apropiación) de parte de las autoridades del Congreso en la orientación, organización y coordinación del apoyo para lograr mayor impacto.

Según la información proveída por el director del Congreso, el presupuesto total de 2009 del Congreso es de alrededor de Q360 millones¹⁷ (USD 45 millones), de los cuales 85% está destinado a gastos de funcionamiento (entre ellos salarios y viáticos). El Congreso tiene alrededor de 1,800 empleados (o sea más de 10 por diputado)¹⁸, y hay un fuerte desequilibrio entre la situación salarial de los trabajadores permanentes (favorecidos por un pacto colectivo que otorga un incremento salarial) y los trabajadores por contrato temporal. Estos datos subrayan que las reformas del Congreso no son realmente una cuestión de disponibilidad de fondos, sino más que todo la voluntad de los diputados de abordar un ordenamiento de la situación administrativa del Congreso e impulsar las reformas necesarias para asegurar la asistencia técnica permanente.¹⁹

3 Breve Descripción del Proyecto

El proyecto “Apoyo a la modernización y la agenda legislativa del Congreso 2005–8”²⁰ consiste en un apoyo a cinco organizaciones nacionales e internacionales para su trabajo con el Congreso de la República de Guatemala. Las 5 organizaciones son:

- LEGIS, una ONG nacional especializada en dar asistencia técnica al trabajo legislativo en general,
- Acción Ciudadana (AC), una ONG nacional que se ha especializado en promover la transparencia y que ahora es capítulo nacional de “Transparencia Internacional”,
- Centro de Estudios de Guatemala (CEG) en asociación con el Foro de Organizaciones Sociales en temas de Seguridad (FOSS), una red que se ha especializado en el tema de seguridad democrática, justicia y derechos humanos, y que cabildea para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz (AdP) en este tema.

¹⁷ El presupuesto total es en efecto de Q542 millones, pero hay que restar los fondos destinados a la Procuraduría de Derechos Humanos (Q 101 millones) y los fondos que el Congreso tiene en su cuenta de ahorro (alrededor de 80 millones).

¹⁸ El número oscila ya que gran parte son empleados temporales.

¹⁹ Varias organizaciones del Consorcio cuestionan esta interpretación, principalmente la OEA. Es evidente que la diferencia que hace el financiamiento de Suecia no es por proveer fondos para inversiones y eventos, ya que el financiamiento es mínimo comparado con el presupuesto del Congreso, sino más bien por su contenido de asesoría técnica. Tampoco se quiere decir que el presupuesto actual “debería constituir una cantidad suficiente para atender todas las demandas de la institución” (comentario de la OEA).

²⁰ No está claro cuál es en realidad el título del proyecto. El título mencionado deriva de la valoración previa del proyecto elaborada por la Embajada de Suecia. Hay dos documentos de proyecto. Uno fue elaborado por la OEA y abarca cuatro organizaciones solamente (o sea no incluye CEG/FOSS) y tiene el título “Proyecto de fortalecimiento de la institucionalidad del Congreso de la República de Guatemala”. El otro abarca CEG/FOSS solamente y es denominado: “Proyecto de apoyo técnico sustantivo al Congreso para el avance legislativo en seguridad y justicia (PROATESUS)”.

- El “Instituto para Democracia Multipartidaria de los Países Bajos” (NIMD por sus siglas en inglés), una organización holandesa establecida en Guatemala y que trabaja en particular para promover el diálogo multipartidario,
- La Organización de Estados Americanos (OEA), que ejecuta varios proyectos en Guatemala para promover la democracia y los valores democráticos,

Las 5 organizaciones forman el llamado “Consortio Legislativo”, en lo que sigue llamado el “Consortio”. Formalmente, las 4 organizaciones (todas con la excepción de CEG/FOSS) tenían un proyecto conjunto, administrado por la OEA, y CEG/FOSS otro proyecto aparte, administrada por Interpeace.²¹

No se definió formalmente un objetivo común para los dos proyectos. El objetivo plasmado en el documento de las cuatro organizaciones es: *“Acompañar y asistir al Congreso de la República de Guatemala para que este cuente con una estructura normativa, institucional y metodológica más eficaz, eficiente y transparente, que coadyuve a cumplir con sus funciones de legislación, control y representación política, como condición que favorezca la gobernabilidad democrática y a la seguridad jurídica de Guatemala”*.²² Los objetivos plasmados en el documento original de CEG/FOSS son: *“(1) Lograr el Avance en la aprobación de la Agenda Legislativa de la Paz en Seguridad y Justicia, mediante el Apoyo Técnico Sustantivo, (2) Fortalecer las Redes Nacionales e Internacionales, y (3) Monitoreo y Divulgación permanente sobre el Estado en que se encuentra el Cumplimiento de la Agenda de la Paz en Seguridad y Justicia.”*

El siguiente cuadro indica la ejecución presupuestaria estimada para el período 2005 a 2009.

Millones de USD	2005–6	2006–7	2007–8	2008 *)	Presu- puesto 2009	Estimación 2005–9
Proley/NIMD	0,13	0,14	0,14	0,12	0,14	0,67
Legis	0,10	0,13	0,17	0,14	0,18	0,72
Acción Ciudadana	0,12	0,13	0,13	0,14	0,17	0,68
OEA	0,16	0,16	0,15	0,36	0,30	1,13
CEG/FOSS	0,10	0,12	0,16	0,14	0,18	0,71
Total ejecutado	0,62	0,67	0,75	0,90	0,97	3,91
Monitoreo ASIES	0,01	0,03	0,03	0,03	0,04	0,15
Dirección proyecto, OEA	0,03	0,06	0,05	0,00	0,00	0,13
Overhead OEA	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,16
Overhead Interpeace/UNOPS	0,00	0,01	0,01	0,04	0,05	0,12
Total proyecto	0,69	0,79	0,87	1,01	1,10	4,47

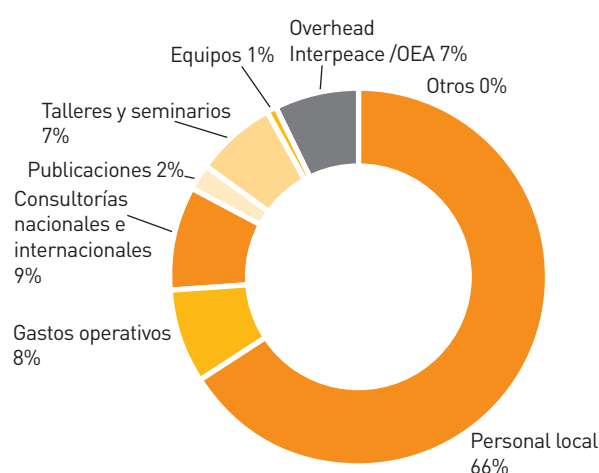
*) Preliminar

El gasto estimado para todo el período de casi 5 años es de USD 4.5 millones. Como se puede ver del cuadro, el financiamiento a las cinco organizaciones era en 2005–7 más o menos similar con un presupuesto anual de USD 120,000 a 160,000 por organización. El proyecto de la OEA era hasta 2007 un componente de un otro proyecto más grande (PDVGP), que cubría los gastos generales y de gerencia del proyecto, pero con la conclusión del PDVGP al inicio de 2008, se incluyen estos gastos generales y el presupuesto sube al doble.

²¹ Las tres organizaciones que administrativamente estaban bajo el paraguas de la OEA se quejaron de problemas administrativos y de atrasos en el traslado de fondos de parte de la OEA, por lo que a partir de 2008 todos los proyectos salvo el de la OEA, están siendo administrados por Interpeace.

²² La OEA hace el siguiente comentario al primer borrador del presente informe: “Como podrá apreciarse, el objetivo establecido no estuvo orientado a constituir un apoyo específico a parte de la “Agenda legislativa relacionada con los Acuerdos de Paz””.

La composición del gasto (en 2008) es ilustrada en la siguiente gráfica:²³



Como se puede ver, dos tercios de los gastos están destinados a los equipos técnicos de las cinco organizaciones. En el caso de NIMD, el proyecto solamente financia el equipo técnico ya que otros gastos son financiados por la organización con otros fondos.

4 Metodología

La evaluación tiene una visión hacia el futuro con un énfasis en sacar las lecciones aprendidas del proyecto, tanto de los aciertos como de los desaciertos. Se ha seguido la guía de evaluación del Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC)²⁴.

La guía recomienda que se revise los siguientes 5 puntos:

- **La eficiencia** en el proceso de implementación. Esta parte es principalmente una comparación entre insumos y resultados logrados.
 - Los resultados logrados han sido comparados con los resultados planificados. La fuente de datos ha sido (i) los informes elaborados por los integrantes del Consorcio Legislativo, (ii) el monitoreo realizado por ASIES, (iii) entrevistas con los equipos técnicos de los integrantes del consorcio, y (iv) entrevistas con los beneficiarios de la asistencia técnica en el Congreso.
 - Una valoración del costo-eficiencia de la estrategia seleccionada.
- **La efectividad.** Esta parte de la evaluación intenta principalmente valorar hasta que punto los objetivos han sido alcanzados. Normalmente una evaluación de la efectividad debería basarse en los indicadores definidos para tal fin en el documento de proyecto, pero la mayor parte de los indicadores están más bien relacionados con los resultados alcanzados. La evaluación de este punto consiste por lo tanto en una valoración del funcionamiento del Congreso, basada en otras evaluaciones, entrevistas con personas ajenas al proyecto y la percepción del equipo consultor.
- **El impacto.** Esta parte de la evaluación es más amplia y pretende valorar las consecuencias tanto positivas como negativas, independientemente si han sido planificados o no.

²³ Se refiere al período marzo a diciembre de 2008. No incluye la OEA, ya que no existe información contable todavía de este período.

²⁴ Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD)

- **La relevancia.** Esta parte de la evaluación valora de forma global la relevancia del proyecto con relación a los objetivos más amplios de Guatemala, así como están expresados en los Acuerdos de Paz, y los objetivos de cooperación de Asdi con Guatemala.
- **La sostenibilidad.** Esta parte de la evaluación valora si el efecto positivo del proyecto puede seguir en el futuro.

La metodología de trabajo ha sido:

- Lectura de los informes de avance de los integrantes del consorcio, los informes de monitoreo de ASIES, los documentos y estudios producidos en el marco del proyecto, y otras fuentes escritas sobre Guatemala, los partidos políticos y el Congreso (lista de bibliografía en el Anexo 4),
- Taller inicial con el consorcio,
- Entrevistas con los equipos técnicos de los integrantes del consorcio, los beneficiarios y observadores externos que trabajan el tema,
- Discusión de la nota de conclusiones preliminares con el consorcio

El proyecto tiene la particularidad que se rige por Documentos de Proyecto anuales, debido al carácter volátil del ambiente político en el cual se desempeña, implicando que no existe un Marco Lógico único, sino marcos lógicos anuales. Esto obviamente ha hecho más difícil la evaluación (ver una discusión sobre este tema más adelante en la sección 6).

5 La Eficiencia del Proyecto

Esta parte de la evaluación consiste en una comparación entre los insumos y los resultados (“outputs”) del proyecto. En el documento de proyecto original de la OEA que cubre cuatro organizaciones, hay un total de 8 objetivos inmediatos y 18 resultados esperados (con 25 indicadores). A estos hay que agregar 3 resultados más del proyecto de CEG/FOSS, que giran alrededor de 7 iniciativas de leyes en materia de Seguridad Democrática y otras 8 iniciativas en materia de Justicia, para un total de 21 resultados esperados.

Para facilitar la evaluación, se ha reagrupado y resumido los resultados esperados según la lógica de la intervención, o sea dependiendo de a cuales de las funciones del Congreso el resultado apunta, y aparte la agenda legislativa de los AdP.²⁵

La reagrupación de los resultados esperados obedece a la lógica del contenido del objetivo de desarrollo, donde se expresa que el apoyo del proyecto es “que coadyuve a cumplir las funciones de legislación, control y representación política”, que generalmente son aceptadas como las funciones principales del poder legislativo.

²⁵ En comentarios al primer borrador del presente informe, la OEA cuestiona el intento hecho por los evaluadores de evaluar el proyecto como uno solo. La OEA hace el siguiente comentario: “El hecho que CEG/FOSS se haya incorporado posteriormente al Consorcio Legislativo a solicitud de la Embajada de Suecia parece generar en los evaluadores la equivocada apreciación de que el proyecto se orientaba a apoyar la agenda legislativa de los Acuerdos de Paz, lo cual era consustancial en la lógica de CEG/FOSS, pero no en el Consorcio Legislativo original. (...) Consideramos ésta una deficiencia de carácter central y estructural del documento y de buena parte de su línea argumental”. Esta crítica es difícil de entender ya que se está justamente estructurando la evaluación conforme esta distinción entre fortalecimiento del Congreso en sus funciones principales y aparte el avance de la agenda legislativa de los AdP.

La comparación entre los resultados planificados y los realizados nos da un panorama mixto, pero bastante satisfactorio en general tomando en consideración la complejidad del proyecto y el trabajo con el Congreso con sus cambios constantes de autoridades y personal de asesoría. A esto hay que agregar la voluntad política cambiante de las autoridades del Congreso y el hecho de que durante las dos legislaturas 2004–2008 y 2008–2012 no han habido mayorías parlamentarias de los gobiernos de GANA y UNE respectivamente, por lo que se ha tenido que buscar consensos en el Congreso alrededor de la composición de autoridades de la JD y Comisiones e iniciativas de leyes.

5.1 Fortalecimiento de las Funciones Principales del Congreso

Los resultados principales obtenidos por el Consorcio en el ámbito de las principales funciones del Congreso son:

a) Fortalecimiento de la función de representación

- El Consorcio ha tenido actividades y resultados esperados enfocados en la mejora de las relaciones entre el Congreso y la Sociedad Civil, con resultados concretos en establecimiento de una Oficina de Atención Ciudadana, la realización de ejercicios de Audiencias Públicas, trabajo con la relación entre medios de comunicación y el Congreso, capacitación en mayor conocimiento de sus funciones a los diputados. Hoy en día el Congreso realiza más encuentros con la sociedad, entre ellos Mesas de Trabajo y de Consenso con diputados y organizaciones de la Sociedad Civil (LEGIS-NIMD), y existe una interacción permanente con redes de la sociedad civil (sobre todo en temas de seguridad y justicia). Se ha promovido también un acercamiento entre diputados e instancias locales (NIMD), y se ha instalado una Oficina de Atención Ciudadana con el objetivo de mejorar la atención de visitantes al Congreso (OEA).
- La Ley de Libre Acceso a la Información Pública (2008) está en proceso de implementación y significará más posibilidades de información al público y comunicación entre legisladores y los ciudadanos.
- Aunque las reformas parciales a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) (2004 y 2006) eran un resultado más del PVDGP que del Consorcio, este ha incidido para mantener reformas a la LEPP en la agenda legislativa para la legislatura 2008–2012. Con estas reformas se pretende lograr una mayor representatividad de los Partidos Políticos, disminuir el transfuguismo y aumentar el financiamiento público a los partidos.

b) Fortalecimiento de la función legislativa

- El Congreso ha mejorado de manera general sus capacidades técnicas legislativas y procedimientos para la discusión, dictamen y aprobación de iniciativas de leyes. Otra mejora particular es en temas relacionados con la seguridad democrática y justicia penal como consecuencia de las actividades en las cuales el Consorcio ha participado (ver más abajo).
- Con la incidencia del Consorcio varias Comisiones y diputados individuales han podido fundamentar mejor sus iniciativas de ley y dictámenes, gracias a estudios y capacitaciones a unas 25 Comisiones diferentes, a un número de diputados bastante elevado (no hay cifras, pero se estima en más de cien) y a aproximadamente 200 asesores. Cabe destacar las capacitaciones realizadas a los diputados nuevos (NIMD-LEGIS).
- Se han fortalecido varias Direcciones del Órgano Legislativo que junto con las reformas de la Ley LOOL en 2008 apuntan a mejorar el apoyo institucional interna a la función legislativa (ejemplos; la Dirección General, la Dirección Legislativa).

- Varias Comisiones importantes han recibido apoyo del Consorcio, algunas durante todos los años, otros por períodos de uno o dos años en dependencia de la voluntad política de los Presidentes de Comisiones. En general, ha servido para asegurar cierta memoria institucional y mejorar las prácticas legislativas junto con la promoción de iniciativas de leyes.
- Las diversas publicaciones de las cinco instituciones ejecutoras del Consorcio (guías, manuales, estudios, bases temáticas) abarcan casi todo el quehacer del Congreso y han creado una base para la formación de nuevos diputados y asesores y mejorar el proceso legislativo. Sin embargo, su uso institucionalizado dependerá del proceso de fortalecimiento del Órgano Legislativo, vinculado a la reforma en curso y pendiente de la Ley Orgánica del Congreso, en particular de la Unidad de Capacitación de la Dirección de Personal, de la Dirección Legislativa (Biblioteca del Congreso) y de la UPAT (véase además las secciones 4.2 y 7).

c) Fortalecimiento de la función de control y fiscalización

- La Ley de Libre Acceso a la Información Pública (2008) está en proceso de implementación y fortalecerá la labor de fiscalización del Congreso. El Consorcio participa en varias iniciativas, entre otros con la Comisión de Finanzas Públicas.
- El Congreso cuenta con iniciativas de reforma de leyes (4) encaminados a mejorar la transparencia y seguimiento al gasto público. Asimismo cuenta con una Unidad de Fiscalización y Transparencia sobre la ejecución presupuestaria (OEA). La Contraloría General de Cuentas (CGC) tiene ahora un convenio con el Congreso para fortalecer las áreas relacionadas con la administración, finanzas y auditoría del propio Congreso.
- Las diversas publicaciones de las cinco instituciones ejecutoras del Consorcio (guías, manuales, estudios, bases temáticas) han creado una base para la formación de nuevos diputados y asesores y mejorar el proceso de control político y fiscalización. El uso de las publicaciones no ha sido institucionalizado aún debido a la débil apropiación de parte de las direcciones responsables.
- Los Diputados, asesores y personal administrativo han recibido capacitación en control político, fiscalización y transparencia, así como sobre formulación y análisis del Presupuesto.
- Se está apoyando en 2009 un proceso de reorganización de la Comisión de Finanzas del Congreso (NIMD).

En conclusión, el Consorcio Legislativo ha alcanzado resultados de importancia dentro del proyecto para el fortalecimiento de las tres funciones principales del Congreso, con incidencia en algunas leyes importantes y prácticas encaminadas a mejorar la representación del Congreso, sobre todo su relación con la Sociedad Civil organizada. Las actividades y resultados del proyecto han fortalecido la función legislativa del Congreso, tanto en acompañamiento de algunas iniciativas de leyes en temas sustantivos, como en asistencia en aspectos técnicos de formación de leyes. El proceso de fortalecimiento de la función de control y fiscalización ha llevado a resultados parciales importantes y procesos e iniciativas en camino para mejorar la transparencia y fiscalización de las finanzas públicas en general. La presencia de las 5 entidades ejecutoras del Consorcio a partir del 2005, ha contribuido a llenar vacíos y a contrarrestar la falta de una capacidad de asesoría técnica y capacitación institucional, integral y permanente de parte del Órgano Legislativo mismo.

5.2 Fortalecimiento de la Organización y la Administración del Congreso

Los resultados esperados del proyecto en esta área eran una reforma de la Ley Orgánica del Congreso, incluyendo el servicio civil, reestablecimiento de la Unidad Permanente de Asesoría Técnica (UPAT) y en general un proceso de modernización y racionalización de la administración del Congreso.

Entre los resultados alcanzados cabe destacar:

- Elaboración de una propuesta de reforma a la Ley Orgánica del Congreso (Proley) y una propuesta de Servicio Civil (Legis),
- La aprobación por el Congreso en 2008 de una reforma parcial a la Ley Orgánica (Proley y Legis), cuyo contenido principal era una separación de funciones administrativas y legislativas.
- Se ha brindado asistencia técnica al Congreso para la elaboración de un “Marco de apoyo técnico para el fortalecimiento y la modernización institucional” (OEA), adoptado por la JD del Congreso en 2008,
- Está en proceso la implementación de un proyecto de reforma estructural de la Comisión de Finanzas (Proley),
- Se ha apoyado al Congreso en la elaboración de manuales de procedimientos administrativos, funciones y clasificación de puestos (AC), actualmente en proceso de revisión,
- La UPAT fue reestablecido en 2006 (Proley), y en 2008 se estableció una Unidad de fiscalización y transparencia de los ingresos y egresos públicos (OEA),
- Se ha reforzado la Dirección de Comunicación Social del Congreso (OEA),
- Está en proceso un proceso para mejorar la seguridad informática del Congreso (OEA),
- Se ha apoyado en el reestablecimiento de la Unidad de Capacitación y el refuerzo de las capacidades de esta unidad (OEA),
- Se ha diseñado y creado un “Instituto Técnico de Asesoría Parlamentaria”, para la institucionalización de comisiones (a partir del 2009) (LEGIS).

En conclusión, se ha alcanzado una parte importante de los resultados esperados en esta área, y algunos resultados adicionales (con la ampliación del proyecto), pero todavía hay mucho camino por recorrer.

5.3 Apoyo a la Agenda Legislativa de los Acuerdo de Paz

El resultado esperado del proyecto en esta área era principalmente la aprobación de una serie de leyes relacionadas a la seguridad democrática, a través de la creación y el fortalecimiento de redes de la sociedad civil y asistencia técnica, diálogo y cabildeo con el Congreso en torno a estas propuestas.

Entre los resultados alcanzados (donde el proyecto ha *participado*, principalmente dentro del marco del proyecto CEG/FOSS) caben destacar:

- Ley Marco Sistema Nacional de Seguridad,
- Ley de Acceso a la Información Pública,
- Reformas a Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley de Carrera Fiscal),
- Ley Sistema Nacional de Inteligencia,
- Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, (2009)
- Ley de Acceso a la Información Pública, (2008)
- Ley Contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer, (2008)
- Ley Marco Sistema Nacional de Seguridad, (2008)

- Ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, (2007)
- Ratificación del Convenio de la Comisión Internacional Contra la Impunidad (CICIG) (2007)
- Ley del Sistema Penitenciario (2006)
- Ley Orgánica del Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) (2006)
- Ley contra la Delincuencia Organizada (2006)
- Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil (2005)
- Avance en las siguientes leyes:
 - Ley de Servicios Privados de Seguridad (aprobada en segunda lectura)
 - Ley de Amparo
 - Ley de armas y municiones (tercer debate)
 - Ley de Policía de Investigación (pendiente de dictamen en la comisión)
- Cabildeo y asistencia técnica a diferentes instituciones del estado con relación al tema de seguridad democrática (Ministerio Público, Ministerio de Gobernación, Sistema Penitenciario, Consejo Nacional de Seguridad entre otros):
 - Reglamento de la Ley Sistema Penitenciario
 - Implementación del Sistema Nacional de Seguridad.
 - Implementación de la DIGICI.
 - Apoyo al trabajo de CICIG.

Tomando en cuenta que se trata en la mayor parte de los casos de actividades cofinanciadas con otras fuentes de financiamiento, hay obviamente un problema de *atribución* de los resultados. Sin embargo, conforme las entrevistas realizadas a varios actores, CEG/FOSS con financiamiento del proyecto ha generalmente jugado un papel importante, principalmente cuando el tema ha sido seguridad democrática.

En conclusión, el proyecto ha contribuido a un avance significativo en la aprobación de leyes derivadas de los AdP en el área de seguridad democrática y justicia. No se ha logrado avanzar con todas las leyes mencionadas en el documento de proyecto²⁶, pero por otro lado se ha avanzado con relación a otras leyes no previstas²⁷ y se ha dado seguimiento al proceso de implementación de varias leyes.

²⁶ Como ha sido mencionado varias veces, proyectos de incidencia política son extremadamente dependientes del ambiente político y las oportunidades que se presentan. En casos donde hay intereses establecidas importantes en contra de la legislación, es solamente posible avanzar cuando hay factores externos creando un ambiente favorable (por ejemplo en el caso de la Ley de Armas, donde solamente ha sido posible avanzar debido a la preocupación generalizada de la población y los medios de comunicación por la actual escalada de violencia relacionada a armas de fuego).

²⁷ En el documento de proyecto original (2002–5) estaba previsto avanzar con las siguientes Iniciativas de Ley en la Comisión de Gobernación del Congreso: (i) Ley del Sistema Penitenciario, (ii) Ley de Dirección General Inteligencia Civil (DIGICI), (iii) Ley de Servicios Privados de Seguridad, (iv) Ley de Armas y Municiones, (v) Ley de Orden Público, (vi) Ley Marco de Inteligencia, y (vii) Ley de Acceso a la Información y Clasificación y Desclasificación de Información Estatal Reservada y Habeas Data. En el sector de justicia se previó además trabajar con las siguientes iniciativas legislativa: (i) Reforma al Código Militar, (ii) Ley de Carrera Fiscal, (iii) Reformas a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, (iv) Aprobación y ratificación del Estatuto de Roma para la Corte Penal Internacional, (v) Nuevo Código Penal-Parte General, (vi) Reformas o nueva ley del Organismo Judicial, y (vii) Ley de Adopciones.

5.4 El Costo-Eficiencia

Como fue mencionado arriba, las organizaciones han generalmente usado un modelo de asistencia técnica basado en un equipo permanente en la organización, con un uso relativamente limitado de asistencia técnica específica de corto plazo. Este modelo tiene ventajas, entre ellos más continuidad en el trabajo y un costo más limitado, pero también tiene desventajas en cuanto a la flexibilidad en el apoyo brindado, ya que es más difícil variar la composición y el tamaño del equipo de asistencia técnica para ajustarse a la demanda y las oportunidades que se presentan. En el caso de NIMD/Proley donde 100% del proyecto es financiamiento del equipo permanente, se entiende que otro tipo de asistencia más especializada ha sido financiada con otros fondos de NIMD. En general, el modelo de apoyo es considerado pertinente, pero es posible que el proyecto podría haber logrado mayor eficiencia con algo más de fondos reservados para asistencia especializada de corto plazo.²⁸

El costo-eficiencia ha sufrido en algunos casos por una coordinación insuficiente entre las organizaciones del consorcio conllevando cierta duplicación de esfuerzos.

En el caso específico de la OEA, el proyecto podía en el período 2005–7 aprovechar una economía de escala por el manejo conjunto con el PDVGP, compartiendo el gasto de gerencia y administración. Con la finalización del PDVGP al inicio de 2008, la organización del proyecto se ha vuelto bastante costosa y por ende menos costo-eficiente.

6 La Efectividad y el Impacto del Proyecto

Esta parte de la evaluación analiza hasta dónde se ha logrado alcanzar los objetivos establecidos para el proyecto.

6.1 Fortalecimiento de las Funciones Principales del Congreso

El Documento de Proyecto no establece indicadores específicamente para el objetivo general y los objetivos inmediatos, sino unos 25 indicadores para los 18 resultados esperados que son de utilidad limitada para evaluar el avance hacia los objetivos.

El sistema de monitoreo ha seguido sobre todo los avances de las actividades y en el logro de los resultados del Consorcio, mientras que los avances hacia los resultados y hasta cierto grado los objetivos de cada uno de los 5 proyectos se reflejan en sus Informes de Avance, sobre todo los anuales. Para los años 2008 y 2009 se ha facilitado el seguimiento de los avances hacia los objetivos con la identificación hecha por el Equipo de monitoreo de ASIES de indicadores de efecto para los Objetivos Generales y los Objetivos Específicos del marco lógico conjunto.

A la falta de indicadores a nivel de Objetivo de Desarrollo y Objetivos Inmediatos el equipo de evaluadores ha analizado los avances hacia los cinco elementos más destacados del Objetivo de Desarrollo: las tres funciones principales del poder legislativo (la función representativa, legislativa y de control política y fiscalización), el fortalecimiento de la organización y administración del Congreso y el apoyo a la Agenda legislativa de los AdP.

Además de los materiales producidos por el Consorcio y el equipo de monitoreo, el equipo de evaluación ha consultado varios estudios (véase anexo de la bibliografía). En el caso de las funciones básicas

²⁸ No es posible para el equipo evaluador hacer una evaluación más detallada, ya que requeriría un trabajo en profundidad con cada una de las cinco organizaciones del Consorcio lo que trascendería una evaluación de dos semanas.

del Congreso la valoración de los avances se basa sobre todo en los estudios recientes: “Plan Marco de Fortalecimiento y Modernización Institucional del Congreso 2009–2012” (OEA junio 2008), un estudio de la Revista ASIES No.3 2008 que analiza la situación actual del Congreso en relación a sus principales funciones y el estudio del Congreso del seminario permanente de ASIES de noviembre 2007.

Las conclusiones con respecto a los avances hacia los objetivos en lo que concierne las tres funciones básicas del Congreso son las siguientes:

a) Fortalecimiento de la función representativa:

El Congreso en términos generales todavía es la institución democrática que goza de menor credibilidad según las encuestas de cultura democrática. Las elecciones del 2007 elevaron la participación electoral, sobre todo en el interior y elevó ligeramente la representación de mujeres e indígenas (a 20 mujeres y 21 indígenas de 158 diputados). Once partidos políticos lograron representación en la Legislatura 2008–2012, pero en general los partidos tienen limitaciones grandes para una representación adecuada de la población (grupos sociales, etnias, género). Queda pendiente una mayor reforma de la LEPP.

El transfuguismo (cambio de partido) fue de alrededor de 50% durante la legislatura del 2004–2008, y continua siendo alto en la Legislatura actual lo cual refleja el bajo nivel de compromiso partidario. El efecto es que la correlación de fuerzas entre partidos en el Congreso no es estable, y se agrava la crisis de intermediación social y la desvinculación entre representantes y representados sobre la base de programas y propuestas políticas. La credibilidad representativa del Congreso es por ende muy baja.

La relación entre el Congreso y la Sociedad Civil ha cambiado los últimos años hacia mayor acercamiento y diálogo, sobre todo producto de la interacción de redes de la sociedad civil con comisiones, diputados y sus asesores alrededor de temas e iniciativas de leyes específicas. Sin embargo, en general persiste un desconocimiento relativo de la ciudadanía del quehacer del Congreso. La comunicación externa del Congreso es poco sistemática y casi se limita a la página web. El Congreso no cuenta con un sistema institucional que garantice y facilite la participación ciudadana en la consideración, debate y toma de decisiones políticas.

b) Fortalecimiento de la función legislativa:

En los últimos años no se han concretado agendas legislativas estratégicas, fruto de acuerdos políticos entre bancadas y sobre temas prioritarios de interés nacional de mayor alcance. Sin embargo, se nota que la agenda legislativa 2008–2009 contiene varias prioridades nacionales producto entre otros de la incidencia del Consorcio. Sin perjuicio del protagonismo natural del Poder Ejecutivo en la conformación de una “agenda nacional”, se percibe que el Congreso ha cedido terreno en este relevante espacio político.

Ha habido un avance parcial con respecto a la función legislativa, que se ha visto mejorado en aspectos puntuales como el manejo de partes de la agenda de los AdP y de transparencia, en concreto el Congreso ha: (i) mejorado sus capacidades para la discusión, dictamen y aprobación de la temática relacionada con la seguridad democrática y la justicia penal, y (ii) tomado iniciativas para mejorar la transparencia (Ley de Libre Acceso a la Información y otras)

Los legisladores son asignados a comisiones según consideraciones políticas que cambian cada año, ya que la JD se elige anualmente y la asignación de las comisiones varía en función de los acuerdos políticos. Debido al creciente número de Comisiones (aproximadamente 50 en la actualidad), los diputados no obtienen un conocimiento especializado. Hay una alta rotación de diputados entre las Comisiones y poca estabilidad o memoria institucional en ellas.

En el proceso legislativo se identifican debilidades en los sistemas de apoyo técnico, tanto de la calidad de los asesores y demás recursos humanos (contratados por compromisos políticos), de los métodos y

sistemas de trabajo, y del acceso a la infraestructura tecnológica. En general son deficientes las preparaciones de iniciativas de ley. El Congreso de la República no cuenta con un sistema de asesoría parlamentaria de carácter permanente e interdisciplinario. La situación es agravada por el alto índice de rotación de personal en el área técnica, especialmente en el ámbito de trabajo de las Comisiones (donde se realiza la mayor parte del trabajo legislativo), que afecta de manera determinante el mantenimiento de la calidad técnica requerida. La alta movilidad de los asesores impide la conformación de una burocracia especializada que trasciende los mandatos de los diputados.

c) Fortalecimiento de la función de control y fiscalización:

En general la labor de fiscalización tiene un carácter político y no de largo plazo o con criterios técnicos y carece de sistematización. No obstante, el Congreso cuenta con varios instrumentos a su disposición para la función de control político y fiscalización, sobre todo con relación a la aprobación del Presupuesto. En el 2007 el Congreso aprobó regulaciones para mejorar el seguimiento a proyectos, pero en general tiene poca capacidad institucional para realizar la fiscalización.²⁹

En el contexto del escándalo sobre la pérdida de 82 millones de Quetzales en el 2008, se aprobó la Ley de Libre Acceso a la Información y modificaciones a la Ley Orgánica del Congreso, orientadas a la separación de la administración de recursos y personal de la JD. La Comisión de Finanzas recién ha empezado una iniciativa de reforma para fortalecer sus capacidades con apoyo del Consorcio.

6.2 Fortalecimiento de la Organización y la Administración del Congreso

Los indicadores plasmados en el documento de proyecto son en su mayor parte indicadores de resultados, y no muy aptos para medir el avance hacia el objetivo. En lo que sigue se indica por lo tanto la valoración de los evaluadores basada en observaciones propias y aportes de otros observadores.

Según la opinión de la OEA, expresada en una entrevista con el equipo evaluador, hay tres elementos que indican que por lo menos se han asentado las bases para un futuro desarrollo:

- La reforma de la Ley Orgánica realizada en 2008, sobre la base de una negociación entre las bancadas,
- El hecho de que el Congreso haya aceptado en 2008 una cooperación con la CGC para fortalecer los sistemas de control interno,
- El hecho de que el Congreso haya aprobado la Ley de Acceso a la Información, sin intentar de excluir a sí mismo.

Los evaluadores concuerdan con esta observación. Hay también otros elementos que pueden generar cierto optimismo:

- La aprobación de un Plan marco para la modernización, aunque la experiencia indica que el apoyo puede cambiar con el cambio de JD,
- La voluntad manifiesta de la JD del Congreso de continuar con las reformas,
- La reforma iniciada en la Comisión de Finanzas
- El intento de ajustar el personal a la necesidad real del Congreso

²⁹ ASIES (2008) Revista ASIES 03/08:páginas 56–65

Sin embargo, en cuanto al avance hacia el objetivo logrado hasta el momento, hay muchas reservas:

- No está nada claro que haya realmente una voluntad de parte del Congreso de profundizar la reforma a la Ley Orgánica aprobada en 2008,³⁰
- No ha habido hasta el momento la voluntad de racionalizar el gasto del Congreso para lograr que haya fondos para actividades esenciales. Llama la atención que miembros del Congreso subrayan la importancia del apoyo logístico dado por el proyecto, tomando en cuenta que el presupuesto anual del Congreso es alrededor de 360 millones de quetzales (como fue mencionado anteriormente), y el proyecto de Asdi no llega a mucho más de 2% de esta suma (y solamente una fracción es destinada a este apoyo logístico).
- En cuanto a la UPAT, cabe señalar que es limitado lo que se puede esperar de un apoyo técnico de parte de estudiantes haciendo su práctica, y que la percepción de muchos diputados es que la UPAT, por ser parte de una Comisión de Trabajo (de Apoyo Técnico), no es neutral con relación a la política partidaria, lo que – sea cierto o no – limita su utilidad. Cabe mencionar sin embargo, que el registro de solicitudes de estudios a dicha unidad evidencia que los usuarios pertenecen a la diversidad de bloques que integran el Congreso de la República.

6.3 Apoyo a la Agenda Legislativa de los Acuerdos de Paz

El apoyo al Congreso de parte de la cooperación Sueca se debe entender en el marco de los AdP.

El apoyo tiene dos objetivos: apoyar en afianzar la democracia en el país de forma general, y apoyar a eliminar las causas que originaron el conflicto armado a través de un apoyo a los AdP. Los AdP implican una serie de compromisos, entre ellos un compromiso de cambiar el marco legal en una serie de áreas, y aquí es el Congreso que juega el papel crucial.

Hay dos formas en que un proyecto de apoyo al Congreso puede apoyar en la agenda legislativa de los AdP: (i) una mejora general en el trabajo del Congreso (un trabajo legislativo más eficiente y de mejor calidad), y (ii) específicamente agilizando la legislación principal prevista en los AdP.

Como ha sido formulado el proyecto, es solamente el componente de CEG/FOSS que específicamente apunta a la agenda legislativa de los AdP, y solamente en una área específica (seguridad democrática y justicia), pero indirectamente también hay otros componentes que han trabajado temas de los AdP, por ejemplo AC con relación al acceso a la información.

No cabe duda que en cuanto a la seguridad democrática y justicia, el proyecto ha aportado a un avance hacia el objetivo. Aun así, hay todavía leyes cruciales pendientes en esta área:

- Ley de armas y municiones. Sin embargo, hay bastante probabilidad de que esta ley puede llegar a ser aprobada en un futuro cercano.
- Ley del Sistema Nacional de Inteligencia
- Reformas al Código Penal y Procesal Penal
- Ley de Orden Pública
- Ley de Servicios de Seguridad Privadas
- Ley de Clasificación y Desclasificación de Información Estatal Reservada

³⁰ El equipo evaluador ha entendido que la razón por la cual se optó en 2008 por cambios parciales solamente era justamente que se consideraba que una reforma más a fondo no hubiera prosperado en el Congreso. La OEA en sus comentarios al primer borrador del presente informe comenta que a su juicio el punto expresa “...percepciones, insinuaciones o modismos imprecisos”.

- Reformas a la Ley de Amparo
- Reformas al Código Militar
- Ley de Defensa Nacional

En cuanto a las otras áreas de los AdP hay muchas leyes pendientes, particularmente en cuanto al Acuerdo de los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo Socio-Económico, pero estas áreas no han sido un objetivo explícito del proyecto y consecuentemente el aporte del proyecto ha sido muy limitado.³¹

6.4 El Impacto

En la metodología DAC, el impacto se refiere a "los cambios positivos y negativos que ha producido la intervención, directamente o indirectamente, sea esto intencional o no". Incluye los impactos y efectos principales "que las actividades del proyecto tienen en los indicadores sociales, económicos etc."³² El impacto está por lo tanto íntimamente ligado a los efectos (el objetivo) analizados arriba, pero con una visión más amplia y a más largo plazo.

Tomando en cuenta el avance limitado en cuanto a los efectos (un cambio sustancial en la calidad del trabajo del Congreso), no es de esperar que haya muchos efectos más allá de los objetivos. No es posible de forma tangible identificar efectos (impactos) de este tipo, lo que tampoco era de esperar tomando en cuenta que el proyecto se encuentra en ejecución todavía, pero se puede de manera tentativa indicar los siguientes impactos positivos:

- Un entendimiento entre los diputados sobre la necesidad de profesionalizar el trabajo contratando asistencia técnica de mejor calidad,
- Un entendimiento entre los diputados sobre el valor que tiene asegurar consultas a sectores más amplios sobre iniciativas de ley,
- La experiencia relativamente exitosa de promoción de la agenda legislativa relacionada a la seguridad democrática a través de una combinación de trabajo dentro y fuera del Congreso podría tener un efecto demostrativo en otras partes de la agenda legislativa de los AdP.

7 La Relevancia del Proyecto

7.1 La Relevancia para el País y el Congreso

Como ha sido mencionado varias veces, hay dos objetivos del proyecto: (i) fortalecimiento del Congreso como institución, y (ii) promoción de la agenda legislativa de los AdP. No hay duda que ambos objetivos son relevantes para el país.

³¹ Las comisiones de la mujer y de Pueblos Indígenas han recibido algún apoyo de parte del proyecto (principalmente para talleres y foros), pero en ambos casos los entrevistados subrayan que necesitan un apoyo de asistencia técnica específica, no solamente un apoyo logístico.

³² "Evaluating Development Cooperation, Summary of Key Norms and Standards", OECD DAC Network on Development Evaluation (www.oecd.org/dac/evaluationnetwork).

En cuanto al primer objetivo, el Poder Legislativo es uno de los pilares de la democracia. Para que la democracia funcione, el Congreso enfrenta el reto de atender la creciente demanda de gobernabilidad que expresa la sociedad guatemalteca y a la vez recuperar su posición y prestigio como foro de deliberación y representación política por excelencia. La deficiencia del Congreso en su desempeño de sus funciones principales de representación política, función legislativa y de control política y fiscalización es una de las principales justificaciones del Proyecto desde su formulación en el 2004. El énfasis en los temas de transparencia y diálogo entre la sociedad civil y el Congreso apuntan a promover la participación ciudadana y la responsabilidad o rendición de cuentas. Estos elementos tienen el potencial de dar más voz a los pobres y marginados, específicamente mujeres y pueblos indígenas, que además constituyen la gran mayoría de los pobres de Guatemala.

El mismo Congreso ha expresado en varias ocasiones a lo largo de los años 2005–2009 su voluntad de tomar medidas para mejorar su funcionamiento, aunque en la práctica los avances han sido modestos.

En cuanto al segundo objetivo, aunque hay una percepción general de que la mayoría del Congreso no está muy convencida de la necesidad de dar prioridad al cumplimiento de los compromisos relacionados a la agenda legislativa de los AdP, el mismo Congreso ha confirmado en varias legislaturas su apoyo a los AdP, últimamente con la Ley Marco para el cumplimiento de los AdP de 2005 (que entre otras cosas crea el Consejo Nacional para el cumplimiento de los AdP, CNAP).

7.2 La Relevancia para la Cooperación Sueca

El Gobierno de Suecia aprobó en 2008 una nueva estrategia de cooperación para el desarrollo con Guatemala (2008–12). La estrategia se fundamenta sobre los AdP, y define tres áreas de cooperación: (i) gobernabilidad democrática y derechos humanos, (ii) crecimiento sostenible pro-pobre en áreas menos desarrolladas, y (iii) salud. El proyecto tiene en particular relevancia para el primer área de intervención, donde se definen tres objetivos: (a) un estado más representativo, (b) fortalecimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas y niños y mejores mecanismos de participación democrática, y (c) reducción de la impunidad y mejores mecanismos de resolución pacífica de los conflictos.

El proyecto hubiera indudablemente tenido más relevancia con relación a esta estrategia si hubiera tenido un énfasis más claro en la agenda legislativa de los AdP, y no limitado al área de seguridad democrática y justicia.

7.3 La Relevancia del Enfoque Estratégico del Proyecto

Al iniciar el Programa se basaba la estrategia en una combinación de aprendizajes realizados durante la implementación del proyecto PROLEY (y del PVDGP de la OEA). Para Asdi eran muy importantes dos lecciones; (i) es importante tener un enfoque de apoyo multi-partidario para el proyecto para darle sostenibilidad más allá de los cambios anuales en el Congreso, y (ii) no es viable proponer un proyecto de largo plazo de apoyo al Congreso. Para darle viabilidad política tiene que producir resultados anualmente, siguiendo la dinámica interna del Congreso. No obstante se necesita un objetivo y marco para el apoyo de largo plazo para cohesionar las intervenciones anuales y alcanzar mejoras sostenibles.

Aunque se hace mención a varios estudios realizados como parte de la preparación del Proyecto, el Equipo de Evaluación no ha tenido acceso a estos, ni han sido mencionados por los integrantes del Consorcio (ni por el equipo de monitoreo) por lo que se puede razonablemente concluir que no existe una línea de base consensuado entre el donante y las 5 instituciones del Consorcio. Esto no significa que cada institución no cuenta con su propio análisis, ni que no existe documentación sobre el funcionamiento del Congreso.

Principios de la estrategia de ejecución.

Como Consorcio Legislativo se formuló una estrategia en el Documento de Proyecto original para el 2005–2008, cubriendo cuatro de las cinco organizaciones, que se complementó con la de CEG/FOSS para el mismo período. Para el 2008–2009 existe un acuerdo firmado entre las cinco instituciones ejecutoras del Consorcio que define el objetivo y las reglas de la coordinación.

El Documento de Proyecto (DP) 2005–2008 divide la estrategia³³ en (i) unos principios generales y (ii) seis principios específicos de estrategia y (iii) cinco criterios de implementación.

El equipo de evaluación tiene las siguientes observaciones a la estrategia y la aplicación de los principios:

- Se destaca como un principio el de trabajar directamente con el fortalecimiento del Congreso. La organización que más se ha ceñido a este principio es LEGIS con su enfoque en el trabajo directo (capacitación, asistencia técnica) con diputados, asesores y asistentes legislativos. Sin embargo, en la práctica el enfoque global de las cinco instituciones ejecutoras abarca también un trabajo sobre todo con la sociedad civil y hasta cierta medida con los partidos políticos. En el caso de CEG/FOSS, su estrategia está basada en la combinación del trabajo con la sociedad civil, con el Congreso directamente y con otras instituciones del Estado. PROLEY/NIMD trabaja con partidos políticos (otro proyecto). En cierta medida este principio se contradice con los otros principios/criterios de implementación donde se busca alianzas estratégicas con otros actores y con el marco que proveía el proyecto PVDGP-OEA, de trabajo con los partidos políticos. O dicho de otra manera, se reconoce la validez del principio pero en la práctica este se inserta en un marco más amplio de participación ciudadana, los AdP, alianzas estratégicas con otros actores y el trabajo con los partidos políticos y los medios de comunicación.
- El principio de construir una política marco de mediano y largo plazo para el fortalecimiento institucional del Congreso se combina con un principio de ejecución anual independiente. Este punto parece obedecer por un lado a las características del ritmo de trabajo del Congreso (rotación, cambios de voluntad y de personal) y por otro a la composición del Consorcio; cinco organizaciones distintas con enfoques distintos. Además el donante había sacado como lección aprendida de apoyos anteriores esta combinación de principios.³⁴ Parece que la construcción de una visión, objetivos y marco de largo plazo en el contexto del Proyecto ha pasado a un segundo plano, a falta de una instancia de dirección más estratégica del mismo. Cada organización tenía su interpretación de los cambios en el contexto de su proyecto y en conjunto se logró mucha flexibilidad para responder a demandas directas y de coyunturas, pero se observa cierta tensión entre el principio de ejecución (y planificación) anual y la visión de largo plazo, expresado en los otros principios de “integralidad del proceso” y “enfoque centrado en procesos”.
- Otro principio importante de distinguir entre “fortalecimiento institucional” y “asistencia técnica legislativa” pero trabajar los dos como aspectos complementarios. En la práctica el apoyo técnico a la función legislativa en temas de legislación clave y en momentos propios de la agenda política nacional es lo que ha resultado en mayores éxitos para el Consorcio (y el Congreso). Es hasta el 2008 que el Consorcio realiza un taller para intercambiar experiencias en materia de “fortalecimiento institucional”.
- Entre los principios más difíciles de aplicar está el de articularse con la Dirección de Modernización y Planificación del Congreso. La apropiación o responsabilización desde instancias del Congreso por el proceso de reforma institucional o desarrollo de capacidades propias no han funcionado más allá de coyunturas puntuales y luego todo a partir de mediados del 2008 (aprobación de reformas parciales de la LOOL). La ausencia de una articulación desde el lado del Congreso ha debilitado el

³³ Pág.:8–11

³⁴ Véase “Evaluación de PROLEY” y “Full Assessment”, Asdi

carácter de demanda de las actividades del Consorcio y pone en riesgo la sostenibilidad de los logros.

Las principales características de las estrategias individuales

Desde el DP entre las cuatro instituciones ejecutoras del 2005–2008 se habían identificado las especialidades de cada una (resumidas en los 10 componentes, DP pág. 22–23). Esta división de trabajo se complementó con la estrategia de CEG/FOSS de trabajar con tres objetivos, alrededor de la agenda legislativa en materia de seguridad y justicia de los AdP. Durante los años de ejecución del proyecto se ha mantenido básicamente la división de trabajo inicial, con un deslizamiento hacia más acciones de trabajo conjunto en asistencia a las comisiones y determinadas iniciativas de ley, así como de esfuerzos complementarios en materia de capacitación. Otra evolución tiene que ver con la incorporación de más temas de legislación sustantiva y aspectos de implementación de reformas y leyes. En la vida del proyecto hay varios ejemplos de trabajos en conjunto, entre LEGIS y PROLEY/NIMD, entre AC y OEA, entre CEG/FOSS-LEGIS-PROLEY/NIMD etc. (la lista más completa se encuentra en el Informe de Monitoreo de Febrero del 2009). Los conflictos más serios han girado en torno al enfoque de cooperación con el Congreso; sobre todo la manera de trabajar el cabildeo de parte de AC, dada su posición de ONG independiente en temas de transparencia, un tema delicado en el debate político, que ha generado conflictos con el enfoque general de los demás de que “es mejor utilizar el elemento técnico para el cabildeo, que los mecanismos de confrontación que usualmente utiliza la sociedad civil. Utilizando esta dinámica hemos percibido una buena aceptación del Congreso.”³⁵ El otro conflicto sobre estrategia ha sido en torno a la capacitación, durante la inducción de nuevos diputados en 2007/2008 entre LEGIS/PROLEY-NIMD y el proyecto de OEA, en que prevalecieron los diferentes enfoques sobre un trabajo coordinado entre todos.

Proyecto OEA: Desde el inicio se priorizaba el trabajo con la JD además de instancias específicas del Congreso como la Oficina de Atención al Público (la Dirección de Protocolo), la Dirección Legislativa y la Dirección de Comunicación Social. Con esta estrategia se ha podido avanzar en el fortalecimiento de instancias concretas y se ha apoyado a la creación de unidades y al equipamiento de estructuras (la Unidad de Fiscalización y Transparencia en 2008 es un ejemplo en este sentido). Pero además de aspectos de fortalecimiento institucional, el proyecto de OEA también ha trabajado agendas legislativas como el Plan de Transparencia y apoyos puntuales a determinadas comisiones. Con la elaboración de la propuesta “*Plan Marco de Fortalecimiento y Modernización Institucional del Congreso 2009–2012*” el proyecto de OEA de nuevo apunta a enfocarse en los aspectos de fortalecimiento institucional como su perfil y estrategia.

LEGIS: Desde un inicio el trabajo estaba orientado principalmente a asistencia técnica y capacitación de comisiones, asesores y diputados en bancadas y de manera individual. LEGIS también ha apoyado iniciativas sustantivas de leyes, para comisiones que lo han solicitado (ejemplo; anteproyecto de ley de participación ciudadana con la Comisión de asuntos Municipales). Las publicaciones realizadas han constituido el primer material en Guatemala que abarca casi todo el quehacer del Congreso y cuenta con contribuciones originales y adaptaciones de estudios comparativas. Su enfoque de atención a demandas ha generado bastante trabajo que ha llenado parte de los vacíos en el funcionamiento de las instancias propias del Congreso. Para el 2009 LEGIS está dedicado a implementar el “Instituto Técnico de Asesoría Parlamentaria”, ya diseñado, para mayor institucionalización del trabajo de las comisiones.

PROLEY/NIMD: Su enfoque en la promoción del proyecto de Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo, a la Comisión de Apoyo Técnico (CAT) y la UPAT ha sido constante. La perseverancia con este objetivo muy delimitado se debe a la importancia estratégica de contar con reformas a la Ley Orgánica para avanzar también hacia la sostenibilidad de otros esfuerzos del Consorcio para el fortalecimiento institucional del Congreso. El trabajo de promoción de las reformas ha contado con la

³⁵ Cita de “lecciones aprendidas” Informe de Monitoreo Marzo 2008

cooperación de LEGIS y de la OEA. La CAT y la UPAT aparentemente nunca llegaron a desplegar todo su potencial y en periodos con presidencias menos dinámicas de la CAT, PROLEY ha emprendido tareas de capacitación e incidencia además de transitar a otros temas: asistencia puntual a la Comisión de la Mujer y para el 2009 un trabajo de bastante envergadura en apoyo a la Comisión de Finanzas y Presupuesto. Implica además un apoyo a la implementación de la Ley de Acceso a la Información y es un ejemplo de aprovechamiento de oportunidades y de la necesidad de flexibilidad en un proyecto de fortalecimiento parlamentaria.

Acción Ciudadana: La estrategia ha apuntado a lograr mayor capacidad de control político y fiscalización de parte del Congreso así como lograr mayor transparencia y apertura en la relación con la sociedad. Para estos fines se ha trabajado instrumentos como las bases de datos sobre diversos temas legislativos (memoria institucional y acceso a la información básica legislativa), el mecanismo de audiencias públicas, y un Plan de Transparencia. La estrategia también conllevó a apoyos a comisiones y la iniciativa de ley de acceso a la información.

CEG/FOSS: Este proyecto ha mantenido una estrategia constante de (i) promover avances en la aprobación de la Agenda Legislativa de la Paz en materia de Seguridad y Justicia (luego ampliado a derechos humanos), (ii) mejorar la capacidad de generación de propuestas técnicas sustantivas e incidencia de las redes de actores nacionales e internacionales a través de la articulación y coordinación de sus respectivos miembros y (iii) realizar sistemáticamente monitoreos y análisis especializados sobre la situación de seguridad y justicia, con particular énfasis en el estado de la Agenda Legislativa de la Paz en materia de Seguridad y Justicia. Esta estrategia ha implicado trabajo con la JD y muchas comisiones diferentes y a diferencia de la mayor parte de los otros miembros del Consorcio con actores externos, desde las redes del FOSS mismo hasta redes coyunturales entre la sociedad civil y otras instituciones del Estado. La especialización técnica y temática del equipo ha servido para lograr acercamiento con comisiones, diputados y asesores, y la especialización en técnicas de cabildeo/incidencia ha servido para aprovechar las coyunturas para la agenda legislativa en los temas del proyecto CEG/FOSS (PROATESUS ³⁶).

Conclusiones en cuanto al los enfoques estratégicos:

- El Consorcio Legislativo, en virtud de ser un conjunto de instituciones nacionales e internacionales, ha combinado los tres tipos de enfoques más comunes en apoyo a parlamentos³⁷; (i) el apoyo estructural que apunta a mejorar la infraestructura institucional y la capacidad técnica (equipos, sistemas de gerencia, capacitación de personal y servicios de investigación y de biblioteca), (ii) el apoyo de procedimiento a los poderes/autoridades y procedimientos de la institución. (mejoras de procedimientos parlamentarios, el desarrollo de marcos apropiados de trabajo para las comisiones) y (iii) el enfoque funcional diseñado para mejorar la capacidad de los diputados para entender y desempeñar sus funciones representativas, legislativas y de control y fiscalización (capacitación e inducción de diputados nuevos, asistencia a comisiones, servicios de apoyo al análisis y formulación de iniciativas de leyes). El hecho de haber combinado los enfoques ha permitido responder mejor a las demandas surgidas de parte de las diversas instancias del Congreso y es uno de los factores que han contribuido al éxito relativo del Consorcio Legislativo.
- El enfoque en temas (issue-based approach) ha demostrado tener resultados positivos, sobre todo en materias de seguridad democrática. Los resultados han de cierta manera sido más positivos de lo que se hubiera esperado, en el contexto de un Congreso con una agenda legislativa poco constante y con la erosión de los compromisos detrás de los AdP, pero fueron sin duda beneficiados por un ambiente de presión internacional (actualmente reforzados por las recomendaciones de la CICIG).

³⁶ “Proyecto de Apoyo Técnico Sustantivo al Congreso para el Avance Legislativo en Seguridad y Justicia”

³⁷ Véase Power, G. (2008): *Donor support to parliaments and political parties: An analysis prepared for DANIDA*. Global Partners & Associates (pág.:4)

- La estrategia de trabajar con planificación anual para poder ajustarse a la dinámica de cambios anuales en el Congreso, tiene muchos méritos, pero supone que el Consorcio y el donante mantengan una claridad y visión sobre los objetivos que se pretenden alcanzar, con un análisis actualizado de los problemas y riesgos. Esto no ha sido siempre el caso.

8 La Sostenibilidad del Proyecto

Los efectos relativamente limitados en cuanto a mejoras del funcionamiento del Congreso entre 2005 y 2009 reflejan que los procesos de cambio son de largo aliento y que la democracia guatemalteca en general enfrenta serios desafíos, sobre todo en seguridad y justicia, derechos indígenas y temas sociales.

El Consorcio ha dado pasos importantes para mejorar la sostenibilidad de los esfuerzos y logros (aprobación de leyes relacionados con los AdP en temas de seguridad democrática, justicia y transparencia) con las actividades encaminadas a apoyar la implementación de algunas de las leyes aprobadas más importantes. Además de efectos para la sociedad, leyes como la de acceso a la información tendrán efectos sostenibles en el Congreso, una vez que estén establecidas las unidades para su implementación.

El enfoque estratégico de trabajar hacia resultados inmediatos en un lapso de tiempo relativamente corto ha permitido ciertos logros de formulación de iniciativas de leyes, dictámenes que son sostenibles en el sentido de que dependen ahora de la voluntad política para su aprobación y no de insumos técnicos.

Lo mismo pasa con las guías, los manuales y otro material (como los bases de datos) elaborado para capacitación acerca de la función representativa, legislativa y de control político y fiscalización: dependerán de cambios en la práctica administrativa y de conformación de unidades de capacitación y asesoría, pero estos a su vez dependen de la implementación de las reformas actuales de la Ley Orgánica del Congreso y futuras reformas a esta, para garantizar la sostenibilidad institucional en materia de capacitación. En el caso de las bases de datos creadas en el marco del proyecto de AC es esencial que estas bases de datos sean transferidas al Congreso, proceso que se entiende está previsto para 2009.

Según las autoridades, diputados y funcionarios entrevistados, el Congreso cuenta con suficientes recursos, tanto financieros como humanos, para asegurar la sostenibilidad de los efectos del proyecto. Sin embargo, esto dependerá más de la voluntad política de implementar una reforma de modernización y fortalecimiento institucional que puede resultar en una mejor utilización de los recursos existentes y por lo tanto hacer posible contar con fondos para asesoría técnica de calidad y para realizar audiencias públicas, foros etc. El estudio técnico realizado por el proyecto de la OEA a solicitud de la JD en 2008 *“Plan Marco de Fortalecimiento y Modernización Institucional del Congreso 2009–2012”* señala la necesidad de crear condiciones previas, como la conformación de una Comisión de Modernización y fortalecer la Dirección General y mejorar la relación con los donantes y su coordinación interna, para asegurar una futura sostenibilidad de las actividades, antes de iniciarlas. Los diputados entrevistados hicieron hincapié en el valor agregado del acompañamiento de la cooperación externa y del Consorcio para apoyar iniciativas que requieren de pericia externa y de consensos en el Congreso y un diálogo para mantener la voluntad política.

El diálogo entre la Sociedad Civil y el Congreso y la asistencia técnica y asesoría en temas de seguridad y justicia posiblemente requieren de un apoyo más allá del 2009 para asegurar la aprobación de varias iniciativas de ley y parte de la implementación de esta agenda. Las redes de la sociedad civil son sosteni-

bles, pero su trabajo de incidencia de alta calidad técnica requiere de financiamiento de equipos de especialistas. Este financiamiento existe para algunos temas, pero no para todos los temas.

9 La Organización del Proyecto

Antes de aprobar el presente proyecto, la cooperación sueca ya había financiado varios proyectos de apoyo al Congreso. Frente a una serie de solicitudes de financiamiento de proyectos de apoyo al Congreso, la Embajada de Suecia condicionó el financiamiento de estos proyectos a la conformación de un Consorcio con dos objetivos: (i) lograr una mejor coordinación de las actividades financiadas, y (ii) disminuir la carga administrativa de la Embajada. No se logró que las cinco organizaciones formularan un proyecto común, ya que la OEA consideró que no podía participar en un proyecto de cabildeo, por lo que la decisión fue de hacer un proyecto común entre la OEA, NIMD/Proley, Legis y AC, y que las actividades de CEG/FOSS fueron un proyecto aparte. El primer proyecto fue administrado por la OEA y el segundo por la organización internacional Interpeace.

A finales de 2007, la inconformidad con los procedimientos administrativos de la OEA de parte de los tres otros integrantes del proyecto, lo hizo imposible continuar con este modelo, así que para la ampliación del proyecto se decidió pasar la administración de todas las organizaciones con la excepción de la OEA a Interpeace a partir de 2008.

Tomando en cuenta que el proyecto era muy dependiente de la coyuntura política y por lo tanto difícil de definir en detalles por un período de tres años, se decidió que cada organización presentaría anualmente a la Embajada de Suecia un Plan Operativo Anual (POA) y un presupuesto para su aprobación.

9.1 El Consorcio Legislativo

A pesar de que el proyecto fue considerado como uno solo por la cooperación sueca, no fue el caso de parte de las organizaciones, que más bien consideraban el proyecto como cinco proyectos independientes, sometidos a una administración parcialmente integrada.

El llamado “Consorcio Legislativo” fue por lo tanto más un mecanismo de coordinación entre cinco proyectos individuales que un consorcio propiamente dicho. El principal mecanismo de coordinación consistió en una reunión mensual donde cada organización reportaba sus actividades y se podía discutir una posible cooperación y evitar traslapes y duplicación de actividades. La Embajada de Suecia participaba en estas reuniones mensuales.

El mecanismo de coordinación era parcialmente funcional. Se logró en varias ocasiones una división de trabajo que conllevó sinergias entre las actividades de las cinco organizaciones. Sin embargo, había también una tendencia de informar sobre actividades cuando ya estaban en marcha, y se mostró difícil delimitar de forma clara el terreno y la especialidad de cada organización, lo que a veces conllevó roces entre algunos de los integrantes del Consorcio y duplicación de esfuerzos.

En 2008 había por iniciativa de la Embajada de Suecia un intento de unificar más los criterios de los cinco integrantes del consorcio y elaborar un Marco Lógico común para el proyecto, pero finalmente lo que se consiguió fue más un formato común que una integración de objetivos y resultados. Junto con la formulación de un documento en 2008 que establece una visión común y reglas de juego para la coordinación y resolución de posibles roces o conflictos, el marco lógico común no obstante ha contribuido a una mayor visibilidad de los indicadores de efectos comunes y la contribución de cada organización, por ejemplo en el informe de monitoreo sobre el 2008.

9.2 La Relación del Consorcio con el Congreso

Desde el inicio del programa se había establecido un mecanismo de coordinación semestral entre el Consorcio, la Embajada de Suecia y la JD del Congreso y Jefes de Bancadas, además de una discusión de los planes operativos anuales con la JD. En términos operativos se había identificado a la Dirección de Modernización del Congreso como receptor del apoyo con relación a los aspectos de modernización y fortalecimiento institucional. Ninguno de estos mecanismos funcionó en la práctica. La principal causa fue la discontinuidad de la JD y la baja del perfil de la Dirección de Modernización, una expresión de falta de voluntad política de parte de las autoridades del Congreso y los efectos de su rotación constante. La relación con el Congreso se mantenía en el marco general de los documentos de proyecto y afortunadamente los integrantes del Consorcio pudieron relacionarse con todas las instancias del Congreso: el Presidente de la JD, la JD, Jefes de Bancadas, Presidentes de Comisiones, Diputados individuales, Direcciones del Órgano Legislativo y asesores. La existencia de varios puntos de entrada para el Consorcio ha sido beneficiosa (y legítimo) en el sentido de crear posibilidades de trabajar con los niveles e instancias que promovían cambios en dirección hacia la modernización institucional e implementación de la agenda de los AdP.

Las fricciones que surgían a veces por la dificultad de manejar la relación entre el Congreso (sobre todo a nivel de líderes de partidos y presidentes de JD y comisiones) y las organizaciones de la sociedad civil, en su legítima función de “perro guardián” y con diferentes posiciones ideológicas, fueron resueltos a través de diálogos directos y énfasis en la pericia técnica-sustantiva de las organizaciones integrantes del Consorcio.

9.3 La Relación Entre el Consorcio y la Embajada de Suecia

Había en el período un contacto muy cercano entre por lo menos algunas de las organizaciones del Consorcio y la Embajada de Suecia, lo que conllevó un intercambio fructífero entre las partes. A través de las reuniones mensuales la Embajada además podía seguir de cerca el desarrollo de las actividades.

Como fue mencionado, la Embajada de Suecia no logró su objetivo de que el proyecto fuera uno solo y manejado por una organización contraparte como líder estratégico del proyecto (la OEA). Cuando había contradicciones entre los integrantes, había además una tendencia a involucrar la Embajada en estos desacuerdos. El resultado fue que el manejo del proyecto llegó a ser más pesado de lo esperado.

9.4 El Manejo Estratégico del Proyecto y el Manejo de los Riesgos

El manejo estratégico

Los cinco proyectos que forman el proyecto global tienen diferentes enfoques y estrategias, lo que implica que no se puede hablar de un proyecto y una estrategia común. Esta falta de enfoque común es al mismo tiempo una fortaleza y una debilidad del proyecto. A un lado ha permitido que se ha podido abordar el trabajo con el Congreso desde diferentes ángulos (el puramente técnico de apoyo a la modernización), con un trabajo que es más de cabildeo (para reformas al Congreso, para más transparencia y para promover la agenda legislativa de los AdP).

Sin embargo, esta construcción pluralista ha impedido un manejo estratégico común para responder a los diferentes retos y oportunidades que se han presentado. Cada organización ha hecho su lectura de los acontecimientos y decidido su forma de respuesta. Por la falta de un liderazgo común o consensuado, en realidad ha sido solamente la Embajada de Suecia que potencialmente hubiera podido tratar de dar el proyecto una línea consistente a través de la negociación anual de POAs y presupuestos. Sin embargo, por la carga administrativa que ha representado el manejo de la relación bilateral con cinco contrapartes, la Embajada no ha podido aprovechar este potencial.

El manejo de los riesgos

Los principales riesgos identificados en la valoración previa del proyecto realizada por la cooperación sueca eran (i) conflictos entre las cinco instituciones ejecutoras, por diferencias políticas y de enfoque y objetivos, (ii) falta de apoyo al programa con los cambios de JD del Congreso, (iii) que la asistencia técnica y propuestas no generaran resultados debido a la falta de voluntad política, sobre todo en la agenda de seguridad y justicia de los AdP, y (iv) el riesgo de actos de corrupción. Este último riesgo fue mitigado desde el inicio, canalizando todos los recursos a través de las cinco organizaciones que integran el Consorcio en lugar de canalizarlos directamente al Congreso. Sin embargo las auditorías externas serán realizadas durante el 2009, por lo cuál no se puede hacer una valoración a estas alturas.

No se había elaborado un Plan de Mitigación de Riesgos, ni al inicio, ni después de haber formulado los marcos lógicos del 2008, que sí identificaban riesgos a nivel de Consorcio y para cada proyecto.

Ad (ii): Las cinco instituciones han logrado mantener niveles de coordinación mensual y a finales del 2008 establecieron un Consejo Político entre las cuatro organizaciones guatemaltecas para dirimir conflictos. Las diferencias políticas han sido convertidas en complementariedad en la atención de demandas de diferentes instancias del Congreso. Esta complementariedad se ha dado en el sentido de que aún con la imparcialidad buscada por todos, ha habido puntos de entrada diferentes, algunos con la JD y otros con comisiones específicas, además de afinidades y contactos institucionales y personales que han incidido en crear espacios y oportunidades. La diversidad del Consorcio ha sido una fortaleza ante un Congreso cuya demanda de asistencia ha sido expresada de manera bastante fragmentada en términos prácticos. La fragmentación de la demanda refleja la debilidad institucional, pero también la naturaleza política del trabajo de apoyo al Congreso; las demandas varían según el interés de cada bancada o diputado. Por otro lado, la fragmentación también refleja cierta debilidad en la coordinación y traslapes en las actividades, aspecto que no parece superado al comparar los planes de trabajo de las distintas organizaciones del Consorcio para el 2009.

Ad (ii): Los antecedentes no eran muy optimistas como lo subraya el diagnóstico realizado por el proyecto de OEA en el 2008: “No obstante el avance y los logros en las iniciativas indicadas, así como en otros esfuerzos impulsados por la JD, Bancadas, Comisiones de Trabajo o Direcciones Técnico-Administrativas, (en su mayoría con financiamiento de la cooperación internacional), no han contado con el suficiente acuerdo político que los sustente. Esta circunstancia ha impedido que los esfuerzos mencionados (1996–2004) se convirtieran en procesos continuos, sistemáticos y permanentes, impidiendo una visión estratégica de largo plazo y su implementación sustentable, que facilite la adecuada coordinación y armonización entre la demanda del Organismo Legislativo y la oferta de la Cooperación Internacional.”

Curiosamente, el Consorcio ha sorteado este riesgo de falta de voluntad política debido a la aplicación de varios enfoques que cubren la gama de los tres enfoques en que tradicionalmente se dividen los programas de apoyo a los parlamentos (ver arriba en la sección 7.3).

Ad (iii): Debido a que los temas de seguridad y justicia son de prioridad nacional, la preparación técnica y el pluralismo de las redes de la sociedad civil (FOSS y otros coyunturales), la presión y atención de los medios de comunicación sobre el tema y las capacidades de relacionamiento con los distintos ámbitos del Congreso, el Consorcio (CEG/FOSS) ha obtenido resultados que superaban las expectativas (y las resistencias en el Congreso). De esta manera se verifica que un enfoque temático e incremental no desafía todo el sistema del Congreso, sino provee una ruta de paso a paso hacia prácticas democráticas en las deliberaciones y consigue resultados cuando la voluntad política y la agenda nacional lo permite.

9.5 El Monitoreo Externo

El monitoreo ha sido asignado a una unidad específica dentro de ASIES, primero bajo un contrato con OEA (2005–2007) y luego bajo un contrato con Interpeace. El equipo de monitoreo ha producido una serie de informes; unos cuatro por año, tres trimestrales y un anual. Para los primeros tres años también contenían análisis de contexto, sistematización de resultados y avances de cada institución ejecutora y cierta análisis de lecciones aprendidas y recomendaciones. Además incluían las perspectivas de los beneficiarios.

Es hasta en 2008 que se formula un marco lógico global para el Consorcio con indicadores de efecto consensuados además de indicadores de efecto de cada institución ejecutora. Los indicadores fueron contruidos por el equipo de monitoreo en consulta con las cinco organizaciones, para visibilizar los resultados – y en algunos casos los efectos – de un Consorcio que se caracteriza por ser la suma de los esfuerzos de cinco entidades independientes con objetivos y visiones propias. En este sentido el equipo de monitoreo ha jugado un papel propositivo y ha procurado darle una visión global al Consorcio.

El enfoque del monitoreo ha sido de documentación de resultados y efectos de estos y un intento de sintetizar informes de cinco instituciones y proyectos distintos y complementarios, aunque no con los mismos objetivos. Además, la estrategia de proyectos anuales de cada institución implicaba cambios a nivel de resultados (o confusión entre objetivos y resultados), dificultando el monitoreo de objetivos. Pero por este mismo enfoque el monitoreo adquiere un papel de control de actividades realizadas anualmente adicional a los informes de avance de cada institución ejecutora, aspecto cuyo aporte es más hacia una instancia de coordinación del Consorcio, y dada la inexistencia de una coordinación fuerte, el receptor real es la Embajada de Suecia. Por las visiones distintas de los cinco proyectos y la falta de una visión compartida construida desde el inicio, no se ha podido contribuir a un monitoreo de objetivos hasta a partir del 2008.

El potencial del equipo de monitoreo se hubiera tal vez desplegado mejor si se le hubiere contratado directamente desde la Embajada de Suecia, dándole más carácter independiente y con enfoque en monitoreo de los efectos a nivel de objetivos del Programa, Consorcio e institución ejecutora individual.

10 Lecciones Aprendidas

Según se puede desprender de los informes de las cinco organizaciones y de los informes de monitoreo, ellas han sacado muchas lecciones aprendidas durante la implementación del proyecto, sin embargo estas no han sido sistematizadas por el Consorcio como tal. A la hora de intentar de sistematizar y priorizar las lecciones aprendidas más importantes para el equipo evaluador, habrá que tomar en cuenta que los cinco proyectos individuales nacen de proyectos y procesos anteriores y más amplios y tienen cada uno su lógica y “lecciones aprendidas” en el pasado como parte de sus características. Las lecciones aprendidas resumidas abajo son a nivel de Consorcio y a juicio del equipo evaluador.

1. La implementación ha tenido *que combinar una mezcla entre un enfoque de demanda del Congreso y de oferta del Consorcio Legislativo* debido a varios factores, en que la débil voluntad política de promover reformas institucionales y/o agendas legislativas de los Acuerdos de Paz de parte de las autoridades del Congreso de manera sostenida es el más relevante. Sobre esta falta de voluntad política, las cinco instituciones han manifestado diferentes lecciones aprendidas que se complementan y matizan el cómo abordar el trabajo:
 - Que se debe propiciar que las instituciones que trabajan dentro del Congreso de la República con el objetivo de fortalecer la institucionalidad de dicho Organismo tengan un vínculo y una

relación institucional con el mismo. Es necesario que todas las instituciones tengan un acuerdo que clarifique su ámbito de acción, pues debe evitarse el riesgo de que las actividades y resultados de un proyecto como el presente sean percibidos como de interés o beneficio exclusivo de algún diputado o un pequeño grupo de ellos.

- Que un Congreso sin una mayoría parlamentaria (aplanadora) es un escenario favorable para la aprobación de leyes con contenidos democráticos, pues para lograr la aprobación de las leyes es necesario mayor debate y reflexión por parte de los diputados.
 - La complejidad de la negociación parlamentaria: En el tratamiento de iniciativas o reformas a muchas leyes son múltiples los factores que deben tomarse en cuenta. La pertinencia técnica es importante pero no determinante, lo político es fundamental.
 - La combinación de la asistencia técnica y la incidencia política:³⁸ El apoyo técnico brindado a las comisiones y bancadas no solamente puede quedarse en trasladar opiniones y presentaciones. Para garantizar que las leyes o reformas tuvieran los contenidos adecuados, también se tuvo que trabajar junto a los diputados y asesores en la redacción de los decretos y dictámenes, es decir que es necesario un apoyo personalizado y a profundidad.
 - Algunas reformas a leyes han costado muchos esfuerzos con resultados parciales e incrementales, en vez de soluciones integrales y contundentes. Habrá que recordar que el Consorcio solamente puede asesorar y brindar asistencia técnica, son los legisladores quienes toman las decisiones y que estos procesos políticos son sinuosos. Sin embargo, se ha notado la importancia de contar con buenos insumos de contenido técnico y político que pueden facilitar los cambios cuando se abren las oportunidades; ejemplo de ello es la aprobación de las reformas a la Ley Orgánica del Congreso en 2008 a raíz del escándalo de la pérdida de recursos del Congreso.
2. Es necesario *ver el apoyo al Congreso y el sistema de partidos políticos como una unidad*. La debilidad del sistema de partidos políticos afecta el desempeño del Congreso. Los partidos políticos guatemaltecos son sobre todo maquinarias electorales: la vida partidaria se repliega al Congreso para la mayoría de los partidos entre las elecciones. Las disputas políticas internas en los partidos podrían debilitar los esfuerzos por el fortalecimiento institucional. En esos escenarios las prioridades se desplazan y los planes de apoyo al Congreso deben dotarse de la flexibilidad necesaria para navegar con esas contingencias.

Así mismo, es importante respetar los ciclos electorales para la planificación de las actividades del proyecto, y se debe respetar los ciclos de las legislaturas (4 años) sobre todo en torno a la planificación de promoción de agendas legislativas y de reformas institucionales y hasta los ciclos anuales de las autoridades del Congreso (JD) y Presidentes de Comisiones. (Ejemplos: los cursos para asesores deben realizarse al inicio del año, la asesoría y asistencia técnica a comisiones, en cambio, es más utilizada durante los períodos ordinarios de sesiones. Los meses sin sesiones sirven para trabajo de gabinete).

3. Los factores que más propician cambios institucionales y los que más abonan a la aprobación de determinadas leyes son diversos y su coincidencia en coyunturas especiales son poco previsibles y en ambos casos *se deben pensar tanto en procesos y como en resultados puntuales*. Sin embargo, se destacan como factores (i) Las campañas electorales, casi siempre anticipadas (tercer año de la legislatura). Durante el proceso electoral se incrementa la influencia de las organizaciones políticas y de los candidatos presidenciales en las decisiones de los bloques legislativos, y la campaña también influye en los temas que se promueven en las comisiones legislativas, (ii) La presión de los medios de comunicación sobre determinados temas, (iii) La presión de sectores de la sociedad civil sobre determinados temas y (iv) La existencia de propuestas técnicas y asistencia técnica en el momento oportuno. A veces ha sido necesario una fragmentación de temas complejos para promover reformas o iniciati-

³⁸ Para mayores detalles sobre los enfoques estratégicos consulte el capítulo 7

vas de ley: En la reforma de la Ley Orgánica y de Régimen Interior es notorio que es más fácil trabajar temas o capítulos de la ley que la totalidad.

4. Es importante *trabajar con el Congreso en todos sus niveles* (actores) y funciones (representación, legislativo, de control y fiscalización). Es importante el trabajo con diputados por ser los depositarios de la representación nacional, pero a veces es más eficaz el trabajo con asesores y personal de apoyo técnico, pues ellos son los que proveen insumos a los tomadores de decisiones. A nivel de Consorcio se ha logrado cierta complementariedad: las cinco organizaciones han trabajado con todos los niveles; el Pleno, la JD, la Presidencia, las Comisiones (de trabajo, extraordinarias, específicas) y la Junta de Jefes de Bloque. Además han trabajado con las Bancadas y con Diputados individuales y sus asesores. Al mismo tiempo, se ha trabajado con la estructura administrativa: las Direcciones y su personal técnico de apoyo.
5. Los resultados del trabajo particularmente de CEG/FOSS en materias de seguridad democrática indican – lo que no es obvio de antemano – que es posible trabajar dentro del Congreso con una agenda legislativa específica, siempre y cuando haya una posición transparente, un trabajo técnico de alta calidad y una actitud de respeto hacia el Congreso (que por ejemplo implica que no se asume posiciones de denuncia pública al mismo tiempo). Esta experiencia puede ser de interés para otras organizaciones que promueven la agenda legislativa de los AdP.

Además de estas lecciones aprendidas en cuanto al trabajo con el Congreso, hay a criterio del equipo evaluador algunas lecciones aprendidas para la Embajada de Suecia en el manejo de este tipo de proyectos integrado por varias organizaciones ejecutoras:

6. La insistencia en que organizaciones que no están ligadas orgánicamente y regidos por un objetivo común formen un Consorcio para facilitar el manejo del proyecto y la carga administrativa para la Embajada no es ninguna solución mágica. No ha funcionado así como fue originalmente la intención, lo que no sorprende tomando en cuenta experiencias similares de Guatemala y otros países. Para lograr el objetivo hubiera sido necesario encargar el manejo del proyecto, incluso el manejo estratégico, a una entidad/agencia que no fuera al mismo tiempo ejecutor de actividades. Es sin duda esencial lograr una planificación estratégica conjunta, pero su viabilidad y utilidad depende de que haya suficiente afinidad entre las organizaciones integrantes.
7. El uso de una entidad externa para realizar el monitoreo es una modalidad interesante, pero hubiera sido más productivo si el trabajo tuviera menos contenido de control y fuera más dirigido hacia el monitoreo de los efectos. La Embajada debe asumir la responsabilidad por la contratación del monitoreo, ya que hay un conflicto de interés si la entidad de monitoreo es contratada por organizaciones que al mismo tiempo son sujetas a una evaluación de su trabajo.

Anexo 1 Términos de Referencia

Términos-de-referencia – evaluación del programa “Modernización y agenda legislativa del Congreso”

1. Antecedentes

El programa Modernización y Agenda Legislativa del Congreso inició en el año 2005. El objetivo principal del programa es mejorar la eficiencia y transparencia del trabajo del Congreso de Guatemala y contribuir al impulso de la calidad de la legislación en correspondencia con las prioridades de los Acuerdos de Paz. El programa ha sido financiado por parte de Suecia/Asdi.

El programa se ejecuta a través de cinco instituciones con experiencia de trabajo con el Congreso en diferentes áreas. Las cinco instituciones son la Organización de Estados Americanos (OEA), LEGIS, FOSS/CEG, Netherlands Institute for Multiparty Democracy/PROLEY y Acción Ciudadana, las cuales forman el *Consortio Legislativo*. El propósito del Consorcio es, intercambiar análisis y coordinar las actividades de las distintas instituciones para fortalecer las sinergias, evitar duplicaciones y optimizar el tiempo y los recursos.

OACNUDH, y recientemente PNUD participan en las reuniones mensuales del consorcio.

El apoyo de fortalecimiento institucional se ha brindado en aspectos y áreas tales como:

- reforma a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo
- fortalecimiento de la capacidad técnica para trabajo legislativo y para control político del Estado y sus recursos financieros
- mejorar la transparencia en los recursos del Congreso mismo
- institucionalización de las relaciones con la sociedad civil
- fortalecimiento de la comunicación con el público y mejora de las relaciones con los medios de comunicación
- deslegislación de leyes vigentes no positivas

Durante el primer período 2005–2007 el apoyo a LEGIS, PROLEY y Acción Ciudadana fue canalizado a través de OEA y el apoyo a FOSS/CEG a través de INTERPEACE. En espera de una nueva estrategia sueca para Guatemala, Asdi decidió extender el convenio hasta diciembre 2008. En atención a la solicitud de las instituciones se tomó la decisión de que el apoyo a las cuatro instituciones se canalizara desde entonces a través de INTERPEACE con excepción de OEA.

En 2008 el Gobierno sueco aprobó una nueva estrategia de cooperación con Guatemala. Después de hacer un análisis de cómo operativizar la nueva estrategia, Asdi concluyó que el apoyo actual al Congreso no entra entre las prioridades para la cooperación durante el periodo de la estrategia. La decisión fue de terminar el apoyo al Congreso, pero dar suficiente tiempo para las contrapartes para concluir y consolidar las actividades, facilitar a obtener los resultados esperados y adaptar a la nueva situación sin financiamiento por parte de Asdi. Al inicio de 2009 se tomó la decisión de extender el convenio para 2009, hasta fin del año.

El financiamiento total de parte de Asdi durante el periodo 2005–2009 es de casi 33 millones de coronas suecas.

2. Objetivo de la Evaluación

- analizar la eficacia, eficiencia y sostenibilidad del programa – y los proyectos de las diferentes instituciones – y el cumplimiento de los objetivos y resultados definidos al inicio del programa en los documentos de proyectos
- evaluar el impacto del programa al Congreso³⁹
- identificar las lecciones aprendidas para las contrapartes y para Asdi.
- evaluar los alcances y el funcionamiento del consorcio legislativo, y la complementariedad entre los distintos organizaciones y sus proyectos
- evaluar los mecanismos administrativos que Asdi ha usado para distribuir los fondos, OEA durante 2005–2007, después INTERPEACE durante 2008
- evaluar los resultados alcanzados en relación a necesidades esperadas por el Congreso
- analizar las alianzas que se han logrado entre organizaciones del Consorcio y los distintos entes del Congreso
- identificar la valoración de las autoridades del Congreso respecto a las intervenciones del Consorcio
- analizar donde hay coincidencias/sinergias entre las actividades de las organizaciones del Consorcio y otros programas financiados por Asdi

3. Involucramiento de las Contrapartes

Asdi, representado por la Embajada de Suecia en Guatemala coordinará la evaluación con el apoyo de INTERPEACE.

Los términos de referencia serán consultados con las contrapartes ejecutoras (OEA, FOSS/CEG, NiMD/Proley, Acción Ciudadana, LEGIS), INTERPEACE y ASIES.

Se establecerá dos grupos para apoyar y dar seguimiento a la evaluación: 1) el Comité de Gestión (incluyendo Asdi, Interpeace, OEA y dos personas representando las otras cuatro instituciones) y 2) el grupo de referencia incluyendo los mismos y además un representante por cada institución que forma parte del Consorcio, incluyendo un representante de ASIES y un representante del Congreso de la República. Los dos grupos serán presididos por Asdi/la Embajada de Suecia.

La gestión del proceso de la evaluación será a cargo del Comité de Gestión. Este comité será el principal contacto de los evaluadores y se responsabiliza por atender las diferentes demandas de los evaluadores así como proponer comentarios a los borradores de los informes de la evaluación.

El grupo de referencia se involucrará en un dialogo con el equipo de evaluación, contribuirá con información relevante al equipo y facilitará los contactos con las contrapartes y otros actores relevantes a entrevistar. El grupo de referencia se reunirá por lo menos dos veces, al inicio de la visita de los consultores, y al final cuando ya existe el primer borrador de la evaluación.

4. Alcance de la Evaluación y Preguntas Específicas

La evaluación abarcará el período desde el inicio del programa, mayo 2005 hasta febrero 2009 y cubrirá las actividades de las cinco instituciones: OEA, Acción Ciudadana, LEGIS, Proley y CEG/FOSS y

³⁹ Si se muestra difícil evaluar el impacto del programa, no obstante sería muy importante analizar los efectos del programa.

el mecanismo de monitoreo de ASIES. La evaluación deberá presentar un análisis comprensible del desarrollo institucional del Congreso de la República de Guatemala durante el período 2005–2008 y de las necesidades y debilidades del mismo.

La evaluación tratará de encontrar respuestas a las siguientes preguntas:

1. Cuál es la relevancia de las actividades de las cinco instituciones en relación al i) análisis de las necesidades y debilidades del Congreso de la República ii) avance en la agenda legislativa relacionada con la implementación de los Acuerdos de Paz iii) fortalecimiento de la democracia e inclusión de mujeres y pueblos indígenas?
2. Cuál ha sido el grado de cumplimiento de los objetivos de las distintas organizaciones que conforman el Consorcio legislativo?
3. Cuál ha sido los efectos, y si es posible medir, el impacto de las acciones en el trabajo del Congreso, y como lo ha recibido el Congreso?
4. Cuál es el valor agregado de las acciones de los miembros del consorcio en el Congreso?
5. Cuál es el valor agregado con el mismo mecanismo de coordinación del Consorcio legislativo?
6. Cuál es la percepción de actores políticos claves sobre el valor e impacto del trabajo de las distintas organizaciones del Consorcio legislativo?
7. Cuál es la percepción de las autoridades del Congreso respecto a las intervenciones de las instituciones del Consorcio?
8. Cuáles son las sinergias entre los diferentes proyectos y actividades del Consorcio y otras partes del programa de cooperación de Suecia con Guatemala?

5. Recomendaciones y Lecciones Aprendidas

El propósito con la evaluación es determinar los efectos y, si es posible, el impacto del programa del Consorcio legislativo, algo que va servir para Asdi para analizar los resultados cumplidos de casi 5 años como insumo para las instituciones mismas y el Congreso, y servir como insumo para otros posibles donantes en como dirigir un posible nuevo apoyo para el fortalecimiento del Congreso. Asdi también quiere que los consultores identifiquen si entre las actividades del Consorcio hay esfuerzos complementarios claves para lograr los objetivos de otros proyectos financiados por Asdi, y de la estrategia sueca de cooperación para el desarrollo con Guatemala 2008–2012.

6. Proceso de Evaluación y Metodología

La evaluación se llevará a cabo conforme a los Estándares de Calidad de Evaluación de CAD.

Fase Inicial (max 1 semana)

- a. Elaboración de un Cronograma de Trabajo, a ser presentado para el grupo de Referencia para su aprobación.
- b. Estudio de documentación existente, incluyendo los documentos de proyectos, los marcos lógicos y los informes de las distintas organizaciones, y los informes de monitoreo de parte de ASIES.
- c. En una reunión con el Grupo de Referencia los evaluadores presentarán un informe breve de inserción.

Fase de Investigación (max 2–3 semanas)

- a. Análisis más profundo de documentación existente.
- b. Entrevistas con diputados y técnicos del Congreso que han recibido capacitación y/o han participado en otras actividades en el marco del proyecto por parte de las organizaciones.
- c. Entrevista con miembros de la Junta Directiva del Congreso.
- d. Entrevista con Jefes de Bancadas Parlamentarias.
- e. Entrevistas con las contrapartes, incluyendo INTERPEACE y ASIES.
- f. Entrevistas con expertos en materia del sistema político de Guatemala (puede incluir académicos, periodistas y otros donantes).

Fase de Redacción de Informes (max 2 semanas)

- a. Presentación de un primer borrador para discusión con el Grupo de Referencia.
- b. Presentación del informe final.

7. Equipo de Evaluación

El equipo evaluador estará conformado por dos evaluadores. Al menos uno de los evaluadores deberán poseer experiencia y conocimiento verificable del sistema y las instituciones políticas de Guatemala. Los evaluadores deberán acreditar experiencia verificable en la evaluación de programas semejantes, poseer formación académica en ciencias políticas, y tener experiencia verificable de análisis de género y derechos de los pueblos indígenas. Además, los evaluadores deben tener fluidez en el idioma español (hablado y escrito).

Los evaluadores serán seleccionados por Asdi. Asdi contratará el equipo y se encargará del costo de la evaluación.

8. Productos e Informes

Los evaluadores/as deberán presentar ante el grupo técnico de la evaluación los siguientes productos:

- Informe de inserción
- Primer borrador con hallazgos, conclusiones y recomendaciones, que será presentado a Asdi para sus observaciones
- Informe final (máximo 30 páginas más los anexos respectivos), que tendrá el siguiente formato:

Resumen ejecutivo

Introducción

Descripción del programa

Hallazgos

Conclusiones Evaluativas

Lecciones Aprendidas

Recomendaciones

Anexos

Listado del las personas entrevistados

El informe final será aprobado por Asdi. Los informes serán escritos en el idioma español y según la terminología de evaluación y gestión basada en resultados de OCDE/CAD.

9. Duración de la Evaluación, Honorarios y Forma de Pago

La duración de la evaluación de lo correspondiente de un máximo de 6 semanas, periodo sujeto a cambios según las propuestas de los evaluadores. La evaluación deberá iniciarse el 26 de Febrero y terminar a más tarde 30 de Abril de 2009.

El pago de la evaluación será realizada a la entrega satisfactoria por parte del equipo evaluador y aprobación por parte de Asdi de la totalidad de los productos.

Anexo 2 Personas Encontradas

Nombre	Institución	Cargo
Åsa Wallton	Embajada de Suecia	Responsable de la cooperación
Karin Olofson	Embajada de Suecia	Responsable proyecto
Jorge Méndez Herbruger	Congreso	Diputado partido Gana, Ex Presidente del Congreso
Mario Taracena	Congreso	Diputado, Presidente de la Comisión de Finanzas
Maura Estrada	Congreso	1ª. Secretaria del Congreso
Nineth Montenegro	Congreso	Presidente Comisión de Justicia
Rosa Zapeta	Congreso	Diputada, UNE, Presidente Foro indígena Parlamentaria
Aníbal García	Congreso	Diputado independiente
Luis Mijangos	Congreso	Director General del Congreso
Mauricio Morales	Congreso	Coordinador UPAT
Isabel Antillón	Congreso	Directora Legislativa
Marco Coronado	Congreso	Jefe de la Unidad de Fiscalización y Transparencia
Abisaí de la Cruz	Congreso	Asesor de la diputada Rosa Zapeta
Gerson Sotomayor	Congreso	Asesor del diputado Aníbal García
Jorge Herrera	Congreso	Asesor del Vicepresidente de la Comisión de Gobernación
Guisela Mayen	ASIES	Responsable, unidad de monitoreo
Lorena Escobar	ASIES	Especialista legal, unidad de monitoreo
Roberto Menéndez	OEA	Coordinador, Proyecto Congreso
Mauricio Benard	OEA	Oficial de Programas
Douglas Chacón	OEA	Oficial de Programas
Marisol Ralda	OEA	Administradora
Sandino Asturias	CEG	Director
Vanesa Vásquez	CEG	Consultora de justicia
Grisel Capó Sane	CEG	Analista de seguridad
Carmen Ortiz	FOSS	Coordinadora
Juan Ramón Ruíz	FOSS	Enlace, Congreso
Gustavo Porras	NIMD	Parte del equipo técnico, Proyecto Congreso
Otto Zeissig	NIMD	Parte del equipo técnico, Proyecto Congreso
Cristian Calderón	NIMD	Parte del equipo técnico, Proyecto Congreso
Ricardo Magálvez	NIMD	Parte del equipo técnico, Proyecto Congreso
Alejandro Urizar	AC	Director Ejecutivo
Nancy López	AC	Asistente técnica del proyecto
Elder Urbine	AC	Administrativo
Víctor Valvert	LEGIS	Director
Javier Monterroso	Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales	Director de Incidencia
Ligia Blanco	PNUD	
Ana Glenda Tager	Interpeace	Directora
Manuel Rivera	Interpeace	Oficial del Proyecto Congreso
Martín Arévalo	Interpeace	Oficial de Proyecto
Héctor Rosada		Ex Coordinador del proyecto FOSS
Francisco Jiménez	Consejo Nacional de Seguridad	Secretario Técnico

Anexo 3 Programa

Primera semana

Hora	Lunes 02	Martes 03	Miércoles 04	Jueves 05	Viernes 06
08:00	Reunión inicial con le Embajada de Suecia.	Guisela Mayen	EVALUACIÓN CONSORCIO	Víctor Valverth	Alejandro Urizar
09:00		Lorena Escobar	Salón Oxford	LEGIS	ACCIÓN CIUDADANA
10:00	Reunión de Trabajo y Logística.	ASIES	Hotel Princess	10ª. Calle 6-81, Zona 1	Av. Reforma, 12-01, Zona 10; Edificio Reforma-Montufar; Of. 1701
	Comité de Gestión/ Evaluadores/	10 Calle 7-48, Zona 9		Edificio 7 y 10	
	Embajada de Suecia.	9:00 Horas		7º. Nivel; Of. 706	
11:00	8 Avenida, 15-07, Zona 10.	Mauricio Benard		11:30	11:30
	Embajada de Suecia.	Marisol Ralda		Gustavo Porras, Doris Cruz, Otto Zeissig,, NIMD, Edificio Condominio Reforma	Luis Mijangos
	8 Avenida, 15-07, Zona 10.	OEA 14, Calle 3-51, Zona 10, Edificio Murano Center		Av. Reforma 10-00, Zona 9 12º. Nivel;	Director General del Congreso de la República
		Nivel 10; Oficina 10-03, 11:00 Horas			10ª. Calle 6-81, Zona 1
					Edificio 7 y 10
					5º. Nivel
12:00					12:30
					Isabel Antillón
					Directora Legislativa
					9ª Avenida 9-44 Zona 1
14:00	Trabajo de equipo.		Sandino Asturias		
15:00	Lectura documentos	Trabajo de equipo.	CEG	Carmen Ortiz	Mauricio Morales
		Lectura documentos	Hotel Princess	Coordina del FOSS	Coordinador UPAT
				11 Av. 15-15, Zona 10	9ª Av. 10-46, Zona 1
16:00				Ana Glenda Tager	Marco Coronado
17:00			Ligia Blanco	Directora de INTERPEACE	Jefe de la Unidad de Fiscalización y Transparencia del Congreso
			PNUD	11 Av. 15-15, Zona 10	10ª Calle 6-81, Zona 1
			EUROPLAZA, Torre 4		Edificio 7 y 10
			10º. Nivel, Zona 14		

Segunda semana

Hora	Lunes 09	Martes 10	Miércoles 11	Jueves 12	Viernes 13
08:00				Redacción de nota de conclusiones preliminares	Reunión final con le Embajada de Suecia
09:00	Jorge Herrera Asesor del Vicepresidente de la Comisión de Gobernación del Congreso Hotel Pan American 6ª Av. y 9ª Calle		9:15 Jorge Méndez Herbruger (GANA) Ex Presidente del Congreso 10ª Calle 6-81, Zona 1 Edificio 7 y 10; Oficina 403		
10:00	Javier Monterroso Director de Incidencia Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala Hotel Pan American 6ª Av. y 9ª Calle, Zona 1	Aníbal García (Diputado Independiente) Gerson Sotomayor (Asesor) Hotel Pan American 6ª Av. y 9ª Calle, Zona 1	9:45 Maura Estrada 1ª. Secretaria del Congreso de la República 9ª Avenida 9-44 Zona 1		Reunión Equipo de Evaluadores/ Consorcio Legislativo. Conclusiones Tentativas. Insumos para el Grupo de Referencia. Embajada de Suecia. 8 Avenida, 15-07, Zona 10.
11:00					
12:00					
14:00		Mario Taracena Presidente de la Comisión de Finanzas – Congreso de la República Casa Larrazábal 8ª Av.9-41; Zona 1	11.00 Diputada, Nineth Montenegro, Presidente Comisión de Justicia, Edif. 7 y 10, 5to nivel		
15:00			Francisco Jiménez Secretario Técnico del Consejo Nacional de Seguridad INTERPEACE 11 Av. 15-15, Zona 10		Salida consultores para el aeropuerto
16:00		Héctor Rosada Ex Coordinador del proyecto FOSS 12 Av. 20-44, Zona 11; Apto. # 4 – Apartamentos Mariscal; Colonia Mariscal. Tel. 24734057	Martín Arévalo Ex Responsable de la Oficina de Enlace en el Congreso de la República INTERPEACE 11 Av. 15-15, Zona 10		
17:00			Roberto Menéndez, OEA		

Anexo 4 Referencias

- ACHARD, Diego and Luís E. González (2004) *Un Desafío a la Democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana* (BID, IDEA, OEA, PNUD: San José, Costa Rica).
- AMUNDSEN, Inge (2007): *Donor Support to Political Parties: Status and Principles*, R2007:6 (CMI: Bergen, Norway)
- ASIES (2004) “*Guatemala: Monografía de Partidos Políticos 2000–2004*”, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Departamento de Investigaciones Sociopolíticas, Guatemala.
- ASIES (2007): *Partidos Políticos, Congreso y Gobernabilidad Democrática: Lecciones aprendidas y desafíos*. Seminario Permanente Sobre El Rol De Los Partidos Políticos Memoria General XXIII Sesión Anual noviembre 2007, Guatemala.
- ASIES (2008) “*Guatemala: Monografía de los Partidos políticos 2004–2008*”, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP), Guatemala.
- ASIES (2008): *El Congreso de la República de Guatemala: estructura y funcionamiento*, Revista ASIES No. 3 2008, Ciudad de Guatemala
- AZPURÚ, Dinorah et.al. (2007): *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Guatemala y El Salvador, un enfoque comparado*. F&G Editores, Guatemala.
- CNAP (2008): *Informe sobre avances en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz 2008*, Guatemala
- CNAP (2008a): *Cronograma para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz 2008–12*, Guatemala
- CNAP (2008b): *Matriz de responsables de seguimiento y cumplimiento del cronograma de los Acuerdo de Paz 2008–12*, Guatemala
- Dialógo Interamericano (2008): *Guatemala: Diez años después de los acuerdos de paz firme y duradera*, Washington
- Fundación Konrad Adenauer (2008): *Escenarios de la reforma política*. Revista Análisis político, Año 2, no. 1. FKA, Guatemala.
- IDEA (2007): *Effective Party Assistance. Stronger Parties for Better Democracy*. Policy Paper, November 2007.
- Instituto *Interuniversitario* de Iberoamérica (2005): *Perfil de Gobernabilidad de Guatemala*, Ediciones Universidad Salamanca: Salamanca, España
- Lembke, Magnus and Löfving, Staffan (2008): *Power Analysis – Guatemala*, Institute of Latin American Studies, Stockholm University, Stockholm.
- NIMD (2006): *Un marco para el desarrollo institucional de los partidos políticos de Guatemala*.
- ORTIZ LOAIZA, Paola (coordinadora) (2008): *Partidos Políticos en Guatemala: entre institucionalidad y pragmatismo político*. FLACSO, Guatemala.
- Proyecto-OEA (2008) “*Plan Marco de Fortalecimiento y Modernización Institucional del Congreso 2009–2012*”, Guatemala

SIEDER, Rachel, Megan Thomas, George Vickers and Jack Spence (2002) *Who Governs? Guatemala Five Years After the Peace Accords* (Cambridge, Massachusetts: Hemisphere Initiatives), January 2002.

TORRES-RIVAS, Edelberto and Pilar Cuesta (2007) *Notas sobre la Democracia y el Poder Local* (Ciudad de Guatemala: PNUD)

ASIES, Informes de Monitoreo del Programa de Apoyo a la Modernización y Agenda Legislativa del Congreso de la República:

ASIES (2009) *Informe de Monitoreo. 1 de Marzo al 31 de Diciembre de 2008 presentado a Interpeace*. Guatemala, Febrero de 2009.

ASIES (2008) *Informe de Monitoreo. Diciembre de 2007 a Febrero de 2008*. Guatemala, Marzo 2008.

ASIES (2007) *Cuarto Informe de Monitoreo. Diciembre de 2006 a Febrero 2007*. Guatemala, Marzo de 2007.

ASIES (2006) *Informe Final de Sistematización de logros y resultados del Proyecto de fortalecimiento de la institucionalidad del Congreso de la República de Guatemala. Mayo de 2005 a Febrero de 2006*. Guatemala, Abril de 2006.

Estudios y guías internacionales sobre apoyo a parlamentos:

Beetham, David (2006): *El Parlamento y la Democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*. Unión Interparlamentaria, Suiza, Ginebra. (www.ipu.org)

Danida (2008) *Donor support to parliaments and political parties: An analysis prepared for Danida*. Greg Power, Global Partners & Associates, Londres.

Sida (2005) *Approaches to Parliamentary Strengthening*. A review of Sida's Support to Parliaments. Sida Evaluation 05/27 K. Scott Hubli & Martin Schmidt, Department for Democracy and Social Development, Estocolmo.

Sida (2006) *Parliamentary strengthening*. Position Paper – Revision 20060522. Division for Democratic Governance, Estocolmo.

Recent Sida Reviews

2009:10 Scientific Evaluation of the Lake Victoria Research Initiative (VicRes)

Björn Lundgren
Sida

2009:11 Mid-term Review of Sida's Support to Civil Society in Cambodia through Forum Syd and Diakonia 2007–2009

Pia Sassarsson Cameron, Peter Winai
Sida

2009:12 Mid Term Review of Music Cross Roads Southern Africa

Nicolette du Plessis
Sida

2009:13 Panos Southern Africa's Communicating HIV and AIDS in Southern Africa Project, 2005–2008

Jolly Kamwanga, Richard Mutemwa
Sida

2009:14 Sweden's Support to Legal Education in Vietnam

Tauno Kääriä, Phan Manh Tuan, Anne-Lie Öberg
Sida

2009:15 Support Mechanism for Indigenous People in Guatemala "OXLAJUU TZ'IKIN", 2005–2008

Thorbjörn Waagstein, María Quintero
Sida

2009:16 Sida Evaluation of the Foundation Propaz, Guatemala

Stefan Jansen, Mayra Barrios
Sida

2009:17 Rights and Responsibilities; the Environment of Young People's Sexual and Reproductive Health

Kim Forss, Margareta Larsson, Tara Sharma
Sida

2009:18 Support to Trade Promotion and Export Development in Vietnam

Thierry Noyelle, Tran Nhu Trang
Sida

**2009:19 Boosting HIV/AIDS Programming in Civil Society Development Cooperation
Sida's Special Support for NGO projects addressing HIV/AIDS 2004–2006**

Per-Ulf Nilsson, Katja Jassey
Sida

2009:20 Sida Support to the Environmental Advocacy NGOs in Kenya, Final Report

Charles Lwenya Amuyunzu
Sida

2009:21 The Diversion Program in Kenya

S. K. Rutere, C. M. Kiura
Sida

**Sida Reviews may be
downloaded from:**

<http://www.sida.se/publications>

**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>



PROYECTO DE MODERNIZACIÓN Y AGENDA LEGISLATIVA DEL CONGRESO EN GUATEMALA, 2005-2008

The main objective of the program is to improve the efficiency and the transparency of the Congress work, and to promote and enhance the quality of legislation in line with the peace accords. Technical support to issues on the legislative agenda will be given to various commissions of the Congress, in particular in the areas of the Congress, in particular in the areas of security and justice. Several NGOs implement the programme together.

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden.

Visiting address: Valhallavägen 199.

Phone: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64.

www.sida.se sida@sida.se

