



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto:

Programa de Desarrollo del Petén para la Conservación de la Biosfera de la Reserva Maya - PDPCRBM

País: Guatemala

Sector/Subsector: Ambiente y desastres naturales / Agricultura y desarrollo rural

Equipo de Proyecto Original: Elí Nessim (RE2/EN2), Jefe de Equipo, Henrik Franklin, Michele Lemay, Carlos Pineda, Carlos Tovar (RE2/EN2), Natalia Winder (RE2/SO2), Michael Collins (COF/CGU), Javier Jimenez (LEG/OPR2).

Número de Proyecto: GU-L1002

Número de Préstamo(s), CT(s): 1820/OC-GU; Donación GEF GRT/FM-11375-GU

Fecha del QRR: 30 de junio de 2017

Fecha de Aprobación Final del PCR: 28 de julio de 2017

PCR Equipo: Joseph Milewski (RND/CGU), Jefe de Proyecto; Juan de Dios Mattos (CSC/RND), Elsa Chang (VPS/ESG), Ricardo Vargas del Valle (Consultor RND) y Claudia Aguirre (CID/CGU).

(Versión del documento al 27.06.2017)



Índice

I. INFORMACIÓN BÁSICA	1
II. EL PROYECTO	2
A. CONTEXTO DEL PROYECTO	2
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....	4
i. Objetivo(s) del Desarrollo	4
ii. Componentes.....	4
C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO	6
III. RESULTADOS.....	7
A. EFECTOS DIRECTOS.....	7
B. EXTERNALIDADES.....	8
C. PRODUCTOS	8
D. COSTOS DEL PROYECTO.....	10
IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	11
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS	11
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	12
C. DESEMPEÑO DEL BANCO	12
V. SOSTENIBILIDAD	12
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS	12
B. RIESGOS POTENCIALES.....	13
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL	13
VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	13
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS.....	13
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST.....	14
VII. LECCIONES APRENDIDAS.....	14

Anexos

1. Acta del Taller de Cierre
2. Evaluación del Prestatario
3. Informe de Evaluación Intermedia (Capítulo de conclusiones y recomendaciones)





Abreviaturas y Acrónimos

AMPI	Autoridad para el Manejo y Desarrollo Sostenible del Lago Petén Itzá
APS	Áreas Protegidas del Sur de Petén
CEMEC	Centro de Monitoreo y Evaluación de CONAP
COC	Centro de Operaciones Conjuntas
COCODES	Comités de Desarrollo Comunitarios
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
ECPIP	Estrategia de Conservación Participativa e Incluyente del Petén
EPP	Entidades Participantes del Programa
INGUAT	Instituto Guatemalteco de Turismo
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MICUDE	Ministerio de Cultura y Deportes
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
OII	Oficina de Integridad Institucional
ONG	Organismo No Gubernamental
PDI	Programa de Desarrollo Integrado de Petén
PDS	Programa de Desarrollo Sostenible de Petén
PIOTF	Planes Indicativos de Ordenamiento Territorial Funcional
PM4R	Project Management for Results
POA	Planes Operativos Anuales
RBM	Reserva de la Biosfera Maya
RIC	Registro de Información Catastral
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SIGAP	Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas
SSE	Sistema de Seguimiento y Evaluación
UP	Unidad del Programa
ZAM	Zona de Amortiguamiento
ZN	Zona Núcleo
ZUM	Zona de Usos Múltiples





I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: GU-L1002

TITULO: Programa de Desarrollo del Petén para la Conservación de la Reserva de la Biosfera Maya (PDPCRBM)

Prestatario: República de Guatemala
Agencia ejecutora (AE): Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN)

Fecha aprobación Directorio: 13 diciembre 2006
Fecha efectividad contrato préstamo: 10 diciembre 2007

Préstamo(s): 1820/OC-GU
Sector: Ambiente y Desastres Naturales

Fecha elegibilidad primer desembolso: 23 julio 2008

Instrumento de préstamo: Inversión

Meses en ejecución
* desde aprobación: 120
* desde efectividad del contrato: 108

Períodos de desembolso

Fecha original desembolso final: 10 diciembre 2013
Fecha actual desembolso final: 10 diciembre 2016
Extensión acumulativa (meses): 36
Extensión especial (meses):

Monto préstamo(s)
* Monto original: \$30.000.000
* Monto actual: \$30.000.000
* Pari Passu (si aplica): 98,4%

Desembolsos
Monto a la fecha: \$28.494.884 (94,9%)

Costo Total del Proyecto (Estimado Original): \$30.500.000

Redireccionamiento

Este proyecto:

- recibió fondos de otro proyecto? []
- Envío fondos a otro proyecto? []
- N/A [x]

De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto

Reducción de Pobreza (PTI): Si
Equidad Social (SEQ): Si
Clasificación ambiental: B

En estado de "Alerta"

Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No
De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS):
Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):

Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio(PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)



II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

La Reserva de la Biosfera Maya (RBM), con su inmensa riqueza arqueológica, histórica y ambiental, fue declarada como tal en 1990 y cubre el 60% del Departamento del Petén, en el norte de Guatemala, el cual, a su vez, representa un tercio del país. Además de esa riqueza invaluable, el Petén posee un importante potencial productivo agropecuario, forestal y turístico que puede ser bien aprovechado de manera sostenible, respetando y protegiendo su biodiversidad y el legado arqueológico. Durante la segunda mitad de los noventa y el primer lustro del nuevo milenio, se ejecutaron diversos programas financiados por la comunidad internacional para fomentar el desarrollo del Petén, siendo el más notorio de ellos el Programa de Desarrollo Sostenible (PDS) que contó con financiamiento del BID. Al finalizar el PDS, el diagnóstico realizado en la época, mostraba que el desarrollo reciente del Petén, y la RBM dentro del mismo, adolecía simultáneamente de diversos problemas que ejercían presiones perniciosas y que, en mayor o menor grado, era necesario contrarrestar: (i) creciente presión demográfica con elevados niveles de pobreza; (ii) presencia de cultivos ilícitos y narcotráfico; (iii) deforestación para explotación maderera ilegal e implantación de pasturas para ganaderías extensivas; (iv) crecientes niveles de corrupción política y administrativa en los diferentes niveles de gobierno, nacional, regional y local; (v) apertura de nuevos yacimientos petrolíferos; (vi) crecientes niveles de migrantes ilegales hacia países fronterizos; y (vii) débil presencia institucional de las entidades públicas con bajos niveles de coordinación para la ejecución de sus programas.

En ese contexto, las autoridades del país y el Banco acordaron continuar los esfuerzos en la región para implementar un nuevo programa que tuviese en cuenta los avances logrados e incorporar las **principales lecciones aprendidas** de los programas anteriormente ejecutados, siendo la más notoria el que los recursos naturales y el patrimonio cultural no estaban siendo aprovechados en forma sostenible como consecuencia de un enfoque conservacionista, poco incluyente de los sectores sociales, con una limitada visión del desarrollo económico y social que potenciara su conservación y recuperación. Específicamente se reconocía que era clave: (i) descentralizar el manejo técnico sin injerencia política, incluyendo claridad de responsabilidades del organismo ejecutor y establecer unidades ejecutoras bajo la institución responsable; (ii) contar con un eficiente sistema de servicios y de cobros (en el caso de proyectos municipales); (iii) proveer asistencia técnica y mecanismos de seguimiento a largo plazo; (iv) concordar a todos los niveles los instrumentos de gestión, en especial los planes de manejo; (v) promover actividades de manejo sostenible de los recursos naturales a nivel de sub zonas, con base en Planes Indicativos de Ordenamiento Territorial Funcional (PIOTF); (vi) asegurar adecuados sistemas de seguimiento y evaluación; (vii) contar con mecanismos de coordinación institucional, tanto a nivel técnico como político, estableciendo acuerdos entre los actores sobre la programación y ejecución de los proyectos junto con una adecuada formulación (aspectos técnicos, estudio de mercado y administrativos) y promover alianzas estratégicas para el aprovechamiento de los recursos; (viii) promover la participación local en la formulación y ejecución de las actividades, procurando respetar y aprovechar conocimientos y prácticas locales, atendiendo la demanda de las familias con proyectos productivos adecuados a su entorno socioeconómico y garantizar un elevado involucramiento de las mismas y de las autoridades de gobierno; y (ix) asegurar que las actividades de restauración de sitios arqueológicos sean acompañadas del desarrollo del instrumento de gestión.

Con el fin de incorporar dichas lecciones aprendidas en el nuevo programa, potenciar resultados positivos y contrarrestar la limitada efectividad del modelo de conservación con exclusión utilizado en los programas anteriores, se acordó la adopción de una *Estrategia de Conservación Participativa e Incluyente de Petén (ECPIP)*, la cual se formuló en el 2005 mediante talleres de consulta con las comunidades, ONG, gobiernos locales, Consejo Departamental de Desarrollo, y otras de coordinación técnica y de alto nivel. La ECPIP -cuyo documento original no fue posible recuperar-, comprendía cinco dimensiones, según se relata en el Informe de Proyecto: (i) **social**, enfocada hacia



la participación comunitaria en la conservación de los recursos naturales y el patrimonio cultural, mediante la generación de oportunidades de mercado; (ii) **institucional**, afianzando el proceso de desconcentración y descentralización, a fin de fortalecer la coordinación inter-institucional, aumentar la participación, capacidad de gestión e inversión de instancias locales, y promoviendo la implementación de acuerdos y protocolos internacionales; (iii) **cultural**, con el propósito de mantener la integridad del patrimonio cultural, a través de la puesta en valor del mismo para usos sostenibles, incluyendo actividades turísticas, e incentivos para su conservación; (iv) **ambiental**, enfocada a mantener la integridad ecológica de las áreas protegidas y su zona de influencia, con la puesta en valor de los recursos naturales para uso sostenible, la reducción de las amenazas a la pérdida de biodiversidad, así como la valoración de servicios ambientales e incentivos para su conservación (en el caso de la cuenca del lago Petén Itzá, énfasis en el saneamiento, manejo de desechos sólidos y tratamiento de aguas residuales; y (v) **productiva**, para mejorar la calidad de vida de las comunidades, mejorando los ingresos económicos de sus parcelas a través del mejoramiento tecnológico y el desarrollo de alternativas sostenibles, con una actuación geográfica diferenciada, en función de su naturaleza y clasificación legal dentro de la Reserva (Zonas Núcleo, ZN; Zonas de Uso Múltiple, ZUM; o Zonas de Amortiguamiento, ZAM).

La nueva operación fue concebida entonces con una visión integral del territorio y su población, respondiendo a la ECPIP con énfasis en la armonización de las potencialidades y limitaciones de la RBM y su entorno en la región. Se diseñó como un préstamo de inversión con seis años de ejecución, que buscaba propiciar un equilibrio entre la conservación de los recursos naturales, ambientales y el patrimonio cultural del Departamento con los objetivos nacionales de crecimiento económico. Así, las inversiones se focalizaron con base en líneas de actuación que permitiesen lograr los mayores impactos con los recursos disponibles, de manera sostenible: (i) inversiones dentro de Zonas Protegidas (ZN y ZUM, incluyendo reservas, refugios y monumentos) acordes con los mandatos establecidos por la legislación vigente de CONAP y MARN, con el fin de fortalecer la conservación participativa mediante opciones de co-manejo; (ii) inversiones en la ZAM y fuera de las Áreas Protegidas a lo largo de cuatro ejes sobre los cuales se han establecido los principales asentamientos con el fin de disuadir la penetración ilegal a las Áreas Protegidas proveyendo alternativas de ingresos económicos a la población; (iii) inversiones en la cuenca del lago Petén Itzá para mejorar el manejo y saneamiento de la zona y habilitar playas y sitios de recreación; (iv) puesta en valor de cinco circuitos turísticos y recursos naturales y culturales con encadenamiento de beneficios para mejorar las condiciones de vida de las comunidades locales; y (v) fortalecimiento institucional de las principales entidades con responsabilidad en la zona para mejorar la coordinación entre las mismas, mejorar su capacidad de gestión y asegurar la sostenibilidad de las acciones y proyectos que se financien, así como la gestión de la RBM y las Áreas Protegidas en general.

Para ejecutar el Programa así concebido, y teniendo en cuenta la necesidad de involucrar a numerosos actores institucionales que pudieran ser convocados para participar en el mismo con el fin de realizar las actividades propias de sus competencias, pero siempre alrededor del eje ambiental para la conservación de la RBM, se tomó la decisión de designar como organismo ejecutor del Programa al MARN, el cual debería establecer convenios interinstitucionales con las llamadas Entidades Participantes del Programa (EPP) de acuerdo con las competencias legales que correspondiere. Ello significó un cambio en el enfoque que se había seguido previamente en la ejecución de programas similares, como fue el caso del anteriormente mencionado PDS en el que el organismo ejecutor fue el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).

Se decidió entonces que el MARN integrara una Unidad del Programa (UP) para que le apoyara en la orientación y supervisión técnica del mismo. Participarían en la ejecución del Programa como EPP las siguientes instituciones principales: MICUDE, MAGA, INGUAT, SECONAP y SCEP. Las EPP deberían suscribir convenios de participación con el MARN, para fines del cumplimiento de metas, objetivos y el desarrollo de actividades del Programa. En el marco de los convenios de participación, se establecerían los compromisos y responsabilidades del ejecutor y de las entidades participantes.

El contexto antes descrito con base en el cual se diseñó la operación, permaneció inalterado en sus



bases conceptuales durante la ejecución del Proyecto. No obstante, el contexto institucional que debía proveer la gobernanza adecuada para el éxito de la intervención propuesta, no se desarrolló como estaba previsto. La falta de compromiso de las EPP para con el MARN; los sucesivos cambios ministeriales en el MARN; y la incertidumbre política, particularmente durante el período 2012 - 2015, afectó negativamente la agilidad y efectividad del esquema institucional que se diseñó para la ejecución del Programa y explica en buena parte la ampliación de plazo de 36 meses de la operación.

b. Descripción del Proyecto

i. Objetivo(s) del Desarrollo

El Programa buscaba disminuir el proceso de degradación de los recursos naturales y promover la puesta en valor del patrimonio cultural en la Reserva de la Biosfera Maya (RBM) a fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población. Más específicamente, el objetivo del Programa fue el de promover la conservación de la Reserva de la Biosfera Maya (RBM) y las Áreas Protegidas del Sur (APS), a través del uso y manejo sostenible, participativo e incluyente de los recursos naturales, del patrimonio cultural, la actividad turística y la adecuada gestión ambiental, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de la población local de Petén.

ii. Componentes

El programa, en consonancia con la concepción y la estrategia antes descrita, se estructuró en tres componentes, cada uno de los cuales contempló la realización de numerosas actividades:

- **Componente 1: Manejo sostenible de recursos naturales y de ambiente (US\$14,1 millones)**

Este componente tuvo como propósito conservar, prevenir, proteger y restaurar la calidad ambiental y los recursos naturales, tomando en cuenta aspectos relacionados al manejo racional y sostenible de los recursos naturales, la biodiversidad, las amenazas, la vulnerabilidad y los riesgos, incluida la valoración de bienes y servicios ambientales y la educación ambiental. A su vez, el Componente se estructuró en tres Sub-Componentes, clasificados según la zona de intervención: (a) Zonas protegidas como las Zonas Núcleo (ZN) y las Zonas de Uso Múltiple (ZUM); (b) Zonas de Amortiguamiento (ZAM) y otras áreas fuera de las zonas protegidas; y (c) Cuenca del lago Petén Itzá. Debe mencionarse que este componente se benefició con una donación del GEF, el cual se aprobó un año después del préstamo (3/dic/2008) y que se orientó a la ejecución de una serie de actividades complementarias¹.

- **Sub componente 1.a.: Zonas protegidas (Zonas Núcleo, ZN y Zonas de Uso Múltiple, ZUM) (US\$4,1 millones)**

Este subcomponente incluía: asistencia técnica, capacitación e inversiones de producción sostenible (proyectos específicos, proyectos pilotos y proyectos elegibles en función de la demanda). Las categorías elegibles de los proyectos a financiar en función de la demanda de acuerdo con el Reglamento Operativo del Programa (ROP) eran las siguientes: (i) instrumentos de gestión; y (ii) alternativas productivas según permitía la zonificación de manejo vigente en las ZN y ZUM. En las ZN se financiarían principalmente con proyectos que involucraran usos innovadores de productos de la biodiversidad, ecoturismo y mejoramiento de co-manejo de las ZN y los corredores biológicos. En las ZUM se incluirían proyectos de diversificación de productos maderables, agroforestería sostenible y recursos no maderables. Se daría prioridad a propuestas de familias en extrema pobreza

¹ El GEF aprobado (GRT/FM-11375-GU) por US\$3.660.000 tuvo como objetivo de mejorar la efectividad del manejo de la RBM. Para ello se estructuraron cuatro componentes: (i) celebración de convenios institucionales para el manejo de la RBM; (ii) apoyo a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad de la RBM; (iii) formulación de políticas y normas para la gestión de la RBM; y (iv) generación y uso de información para el manejo de la RBM.



y/o con dificultades para participar en el mercado laboral y de organizaciones de mujeres, así como las concesiones forestales comunitarias.

- **Sub componente 1.b. Zonas de Amortiguamiento (ZAM) y fuera de áreas protegidas (US\$5,8 millones)**

Este subcomponente buscaba desarrollar proyectos productivos sostenibles en territorios prioritarios para la conservación de áreas protegidas y/o vinculados al desarrollo de circuitos turísticos. Se desarrollaría en las ZAM de las RBM y las APS y a lo largo de cuatro ejes sobre los cuales existían asentamientos. Los criterios de elegibilidad para identificar a las comunidades beneficiadas eran: que no hubieran sido beneficiadas por el PDS, que estuvieran organizadas y dispuestas a adoptar prácticas conservacionistas, aportar un porcentaje del costo y devolver un porcentaje del incentivo recibido según indicaba el ROP. Se atendería prioritariamente a comunidades de la ZAM sobre los ejes indicados, partiendo de aquellas localizadas más cerca del borde entre las ZAM y las ZN y las ZUM de la RBM en el eje La Libertad-Naranjo a fin de disuadir a las comunidades de penetrar en las áreas protegidas con fines productivos y en el Sur, en el eje Poptún-Dolores, a fin de disuadir a las comunidades a migrar hacia las zonas adyacentes a la RBM. Incluía proyectos de transformación de productos competitivos agrícolas y forestales; comercialización de bienes y servicios; e iniciativas que propiciarán el encadenamiento con otros sectores productivos regionales en las comunidades de la ZAM de la RBM como de las APS y en los ejes de intervención fuera de las zonas protegidas. Incluía también inversiones para consolidar el apoyo del MAGA para la agricultura en aspectos relacionados con la asistencia técnica para la capacitación empresarial en dichas zonas y reconversión productiva para desincentivar la ganadería.

Se daría prioridad a las propuestas de grupos organizados integrados por hogares en situación de pobreza y/o con dificultades para participar en el mercado laboral, incluyendo organizaciones de mujeres u otros grupos excluidos. Asimismo, se considerarían proyectos que fueron exitosos y de comprobada efectividad en el marco del PDS. Se esperaba beneficiar a por lo menos 3000 hogares. En tal sentido, se promoverían alternativas de ingreso para la población local mediante diversificación, reconversión productiva y actividades orientadas al incremento del valor agregado del sector primario, en concordancia con la demarcación de las zonas protegidas de la RBM y de las APS. Serían elegibles en las ZAM tanto de la RBM como de las APS y en los ejes de intervención fuera de las zonas protegidas, proyectos en las siguientes categorías: (i) agricultura; (ii) hortifruticultura; (iii) forestería; (iv) proyectos pecuarios y silvopastoriles; (v) artesanía; y (vi) comercialización y desarrollo de microempresas. Los beneficiarios serían los grupos comunitarios, Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) y municipios (ejidos). La ejecución de este Sub-Componente permitiría cumplir con los objetivos de impacto, relacionados con la calidad de vida (mejora del ingreso por hogar).

- **Sub componente 1c: Cuenca del Lago Petén Itzá (US\$4,2 millones)**

Este subcomponente permitiría avanzar en el manejo de la cuenca, a fin de reducir la contaminación de desechos sólidos y líquidos y conservar los recursos naturales. Se haría énfasis en los proyectos de saneamiento, control y monitoreo de la calidad de los recursos hídricos priorizados por el MARN en el Plan Maestro del Manejo de la Cuenca y que formaban parte de la ECIP y que estaban incluidos en los planes de los municipios. Las categorías elegibles incluían: (i) pre inversión y estudios; (ii) Manejo de desechos sólidos incluyendo la mancomunidad de los municipios del lago; (iii) Saneamiento de playas públicas de las cabeceras municipales en las riberas del lago; (iv) Protección y adecuación a las fuentes de agua; ampliación y/o construcción de drenajes, alcantarillados y plantas de tratamiento de aguas residuales en las cabeceras municipales en las riberas del lago y en los principales arroyos que desembocan en el mismo; y (v) proyectos pilotos para la conservación de los recursos naturales. Los beneficiarios serían los habitantes de la Cuenca, gobiernos locales, mancomunidades y los COCODES participantes. Su ejecución permitiría cumplir con los objetivos de impacto relacionados con la calidad de vida (calidad de los servicios básicos) y gestión ambiental (disminución de los niveles de contaminación).



- **Componente 2: Puesta en Valor de Sitios Arqueológicos y Turísticos (US\$9,2 millones)**

Este componente tenía como propósito apoyar la protección y conservación del patrimonio cultural y natural, así como la implementación de actividades de turismo priorizadas por INGUAT y MICUDE y que son parte de su estrategia de Desarrollo Turístico para el Petén y de la ECIP. Buscaba posicionar al Petén como principal de turismo receptivo en el país y crear alternativas productivas para las comunidades que permita disminuir la presión de la frontera agrícola sobre las RBM. Se ejecutaría en estrecha colaboración al Componente 1, puesto que la interacción cultura-naturaleza es uno de los aspectos distintivos de mayor atractivo turístico de Petén. Estas actuaciones se implementarían mediante: asistencia técnica y estudios de pre inversión, e inversiones con base en el Reglamento Operativo del Programa, ROP.

Las categorías elegibles de financiamiento eran: (i) pre inversión y estudios (sistemas de gestión de sitios arqueológicos, incluyendo autogestión, EIA, diseños); y (ii) circuitos turísticos con participación de las comunidades adyacentes, incluyendo naturaleza y restauración arqueológica. Como proyectos específicos se identificaron, la construcción y el equipamiento del Museo Mundo Maya y de la escuela de turismo comunitario. Así como el establecimiento del museo vivo Itzá en San José y San Andrés en la comunidad Itzá y la restauración arqueológica de Ixlú. En el Clúster Sur Se identificó como proyecto específico la restauración arqueológica de Ceibal. Se incluyeron también las siguientes actividades en toda el área objeto del Programa: (i) formular e implementar el Plan de Señalización Turística Vial para Rutas y Circuitos Turísticos comprendido en el estudio de MAZARS; y (ii) dotar a los atractivos turísticos identificados, delegaciones de turismo de INGUAT, Comités de Auto Gestión Turística y puntos estratégicos de ASISTUR, de un sistema de información turística digital. Los beneficiarios de este componente serían los COCODES, empresas turísticas y otras organizaciones comunitarias e instituciones con responsabilidad específica (SECONAP, MICUDE, INGUAT, MARN y SCEP). Su ejecución permitiría cumplir con los objetivos de impacto relacionados con la calidad de vida (aumento de ingresos) y conservación del patrimonio y puesta en valor de la riqueza cultural de la región.

- **Componente 3: Fortalecimiento Institucional (US\$6,0 millones)**

Este componente permitiría la consolidación de la capacidad institucional de las entidades participantes en la ejecución del Programa, tendiente a su desconcentración técnica y financiera, para cumplir con su misión y para ejercer la coordinación del mismo. Se financiarían acciones y proyectos dentro de las siguientes categorías elegibles: (i) asistencia técnica y estudios (instrumentos de gestión); y (ii) Inversiones de fortalecimiento de capacidades de actores locales vinculados a las actividades del Programa (municipalidades, COCODES, comités locales de turismo, organizaciones de la sociedad civil y otras) para ejecutar sus funciones básicas (administración, finanzas, planeamiento, obras, servicios públicos, marcos normativos, reglamentos). Asimismo, mejoraría las capacidades de gestión mancomunada y la coordinación interinstitucional y el fortalecimiento de la capacidad de las entidades participantes, incluyendo equipamiento, rehabilitación y adecuación de los espacios físicos y apoyo para la implementación de acuerdos binacionales (visitas técnicas, experiencias internacionales). Los beneficiarios serían los entes coordinadores regionales (AMPI. MIR), las entidades participantes (MARN; SECONAP; MAGA; INGUAT; MICUDE; SCEP), los municipios de la RBM, de las APS y de la Cuenca del Lago Petén Itzá y las organizaciones de la Sociedad civil (COCODES, Comités de Turismo y otras). Su aplicación permitirá cumplir con los objetivos de impacto relacionados con la gobernanza y capacidad de gestión, propiciando un esquema de actuación coordinado y participativo a todos los niveles.

c. Revisión de la Calidad del Diseño

Sin duda, el diseño del Programa fue producto de un trabajo riguroso basado en un diagnóstico bien elaborado, en el que se trató de articular las inversiones y actividades claves para resolver los



problemas más pivotantes identificados en el mismo, y en el que se tuvieron en cuenta las principales lecciones aprendidas de experiencias anteriores. Sin embargo, una de ellas, la relacionada con la precariedad de la coordinación institucional, aunada al desinterés político bajo el gobierno de Otto Pérez Molina (2012 – 2015), no resultó ser suficientemente sólida para contrarrestar el problema: en efecto, esa debilidad mostró en el tiempo volver a ser la razón explicativa de la falta de logros en la ejecución de varias de las actividades incluidas en el Programa, tanto para la consecución de los productos esperados, como de los consecuentes resultados e impactos que se derivarían de ellos. La evaluación realizada muestra que a pesar de haberse creado el Consejo Técnico Asesor, CAT, como una instancia de acompañamiento permanente a la UP y al MARN que debería aprobar los POA y coordinar la ejecución entre la Entidades Participantes del Programa, EPP, y de haberse firmado oportunamente sólidos y bien estructurados convenios entre ellos, la voluntad política necesaria para hacer efectiva dicha coordinación no se dio con la fuerza necesaria ni en la magnitud esperada, con lo cual la UP del MARN enfrentó muchos problemas para alinear y armonizar voluntades a la hora de planificar y ejecutar los recursos. En otras palabras, en medio del contexto institucional y político imperante, no bastaba con la simple creación del CAT y la firma de convenios interinstitucionales para solventar satisfactoriamente esa debilidad en la gobernanza que permitiera garantizar la debida coordinación y participación efectiva de las entidades involucradas. En efecto, intentar atender simultáneamente las cinco dimensiones integrales del desarrollo sostenible, correctamente identificadas en la ECPIP, bajo un mismo Programa, resultó ser demasiado ambicioso. Hubiera sido más eficiente simplificar el diseño y concentrarse en pocas acciones, críticas pero factibles: por ejemplo, los COCs, la planta de tratamiento de aguas servidas en San Benito, los Planes de Manejo de las APs, el apoyo a las concesiones forestales, y los planes de finca. En turismo, Guatemala y el Petén carecían en el momento del diseño de la operación, de un estudio detallado del mercado turístico que permitiera identificar con mayor precisión los mercados emisores de turistas para la RBM, sus motivaciones y expectativas, y subsecuentemente diseñar acciones de oferta turística con base en los resultados de mercado².

Revisión de la Calidad del Diseño			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Plenamente Satisfactorio (PS)	<input checked="" type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I)

III. Resultados

a. Efectos Directos

LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)			
Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)			
Promover la conservación de la Reserva de la Biosfera Maya (RBM) y las Áreas Protegidas del Sur (APS), a través del uso y manejo sostenible, participativo e incluyente de los recursos naturales, del patrimonio cultural, la actividad turística y la adecuada gestión ambiental, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de la población local de Petén			
1. La superficie cubierta de bosque de la ZUM, ZN y ZAM apoyada por el Programa se mantiene o incrementa Clasificación: PP			
Indicadores Claves de Efectos Directos			
<u>Efectos Directos Planeados:</u>		<u>Efectos Directos Logrados</u>	
<u>Línea de Base</u> 1.1B 1.701.779 ha (2008)	<u>Intermedia</u> 1.1E 1.701.779 ha (2013)	<u>Término del Proyecto</u> 1.1E 1.701.779 ha (2013)	<u>Efectos Directos Logrados</u> 1.1 1.690.134 ha (2013) CONAP-WCS 2013
2. La calidad del agua del lago Petén Itzá se mantiene dentro del parámetro para uso recreativo Clasificación: P			
Indicadores Claves de Efectos Directos			

² En 2016, la Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Guatemala, realizó el *Estudio de Mercado - El mercado del turismo en Guatemala 2016*. ICEX.



<u>Efectos Directos Planeados:</u> <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 2.1B 32,00 mg/lit (2008) 2.1E 32,00 mg/lit (2008)		<u>Efectos Directos Logrados</u> 2.1 32,00 mg/lit (2013)
3. El tiempo de estadía de turistas que visitan el departamento de Peten se incrementa Clasificación: P		
Indicadores Claves de Efectos Directos		
<u>Efectos Directos Planeados:</u> <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 3.1B 2,26 días/turista (2008) 3.1E 2,92 días/turista (2013)		<u>Efectos Directos Logrados</u> 3.1 2,90 días/turista (2016)
4. El gasto de los turistas que visitan el departamento de Petén se incrementa Clasificación: P		
Indicadores Claves de Efectos Directos		
<u>Efectos Directos Planeados:</u> <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 4.1B US\$90/día/turista (2008) 4.1E US\$112/día/turista (2013)		<u>Efectos Directos Logrados</u> 4.1 91,70 US\$YY/día/turista (2016)
Reformulación: N/A		
Reajuste ISDP: N/A		
Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):		
<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP) <input checked="" type="checkbox"/> Probable (S) <input type="checkbox"/> Poco Probable (PP) <input type="checkbox"/> Improbable (MI)		
<p>Los datos disponibles para los indicadores claves de los efectos directos esperados del Programa justifican la clasificación P (probable) para el logro de sus objetivos de desarrollo. (i) En el caso de la deforestación, aunque en el período se observó una leve disminución de la cobertura boscosa de la RBM (11.645 ha, equivalentes al 0,7% del total de la Reserva) puede decirse que la misma no solamente se encuentra controlada y estabilizada sino que, además, cada vez son más frecuentes los ganaderos y agricultores que han adoptado sistemas silvopastoriles y agroforestales en sus explotaciones en las ZAM de la RBM; (ii) Se estima que los indicadores de calidad del agua del lago Petén Itzá estarán mejorando sustancialmente como resultado directo de la duplicación del tratamiento de aguas servidas que entró en operación en octubre/2016 en la comunidad de San Benito y así lo deberán evidenciar las próximas mediciones; y (iii) sin duda, las mejores condiciones que se generaron a partir de la puesta en valor de algunos de los sitios arqueológicos de la Reserva han sido importantes para que la afluencia de turistas haya venido incrementándose anualmente, al igual que su permanencia promedio en la zona y, consecuentemente, su nivel de gasto.</p> <p>Naturalmente, dichos logros no son exclusivamente atribuibles a las actividades del Programa, pero si muestran que los productos generados por el mismo han ejercido un efecto importante para mejorar las condiciones de manejo y conservación de la Reserva.</p>		
Estrategia de País: El Programa contribuyó al logro del objetivo trazado en la Estrategias del Banco en Guatemala (2012 – 2016), específicamente al Eje de Desarrollo Rural, en los objetivos de a) Incrementar el ingreso rural per cápita, en especial de aquellos hogares que se encuentran en situación de pobreza y de pobreza extrema y b) Diversificar las fuentes de ingreso de los hogares rurales.		

b. Externalidades

Aunque el programa no generó externalidades notorias, ni positivas ni negativas, debe mencionarse que el mismo tuvo que ejecutarse en un ambiente crecientemente adverso por la presencia de diversos factores externos asociados a actividades ilegales en la zona, que se detallan más abajo en este informe. En medio de ese ambiente difícil debe mencionarse que el programa, a pesar de las mayores dificultades que tuvo que enfrentar para consolidar su ejecución, contribuyó positivamente, así fuera en modesta proporción, a contrarrestar algunos de esos efectos.

c. Productos

A continuación, se muestra un cuadro resumen con los productos logrados por el programa:

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)	
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto



1. Componente 1: Manejo Sostenible de los Recursos Naturales y Ambiente	Productos Planeados			Fin de Proyecto Término de Proyecto
	Línea de Base*	Intermedia	Al Término del Proyecto	
Costo total Componente 1: \$11.747.447 Contrapartida: -0- BID: \$11.747.447 Desembolso BID (%): \$11.570.539 (98,5%) Clasificación: PS	1.1	Área con incentivos forestales implementados y verificados.	1.1E 3.000 ha (2013)	1.1 900 ha (2016)
	1.2	Planes de Negocios implementados en la ZUM (GEF) y ZAM	1.2E 20 PN (2013)	1.2 7 PN (2016)
	1.3	Número de áreas protegidas con demarcación física y registro; planes maestros de áreas protegidas elaborados y aprobados; informes de seguimiento socioeconómico en 2 ZN.	1.3E 12 (2013)	1.3 13 (2016)
	1.4	Planta de tratamiento de San Benito Fase II construida y en funcionamiento (%).	1.4E 1 (2013)	1.4 1 (2016)
	1.5	Monitoreo de la calidad del agua del lago Petén Itzá (informes)	1.5E 2 (2013)	1.5 1 (2016)
	1.6	Camión Limpia-fosas entregado		1.6 1 (2016)
	1.7	Centro de Operaciones Conjuntas Nueva Esperanza, construido y equipado (%).	1.7E 1 (2013)	1.7 0,35 ³ (2016)
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (sin aplica). Las dificultades de implementación en una zona de frontera aliado a la complejidad de los procesos de coordinación entre las EPPs, el gobierno central y departamental han limitado la obtención de logros previstos. La obra del COC Nueva Esperanza fue abandonada por la empresa constructora, por falta de recursos financieros y capacidad de ejecución. La obra, en una zona agreste y de difícil acceso, quedó sin completar. Los recursos fueron reingresados al Programa y invertido en acciones tales como la compra de un camión limpia fosa para la empresa mancomunada de agua, Emapet, así como mejoras a la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales en San Benito, Petén.				
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios: [X] N/A				
2. Componente 2: Puesta en Valor de los Sitios Arqueológicos y Turísticos	Productos Planeados			Fin de Proyecto Término de Proyecto
	Línea de Base*	Intermedia	Al Término del Proyecto	
Costo total Componente 2: \$11.653.347 Contrapartida: -0- BID: \$11.653.347 Desembolso BID (%): \$10.023.834 (86,0%) Clasificación: I	2.1	Museo de la Cultura del Mundo Maya en funcionamiento	2.1E 1 (2013)	2.1 1 (2016)
	2.2	Museo de la Cultura del Mundo Maya construido.	2.2E 1 (2013)	2.2 1 (2016)
	2.3	Sitios restaurados y con infraestructura turística funcionando.	2.3E 9 (2013)	2.3 3 (2016)
	2.4	Infraestructura turística básica Carmelita Mirador Construida y Equipada	2.4E 1 (2013)	2.4 0,77 ⁴ (2016)
	2.5	Sistemas de administración, planes de uso público y financiamiento en funcionamiento.	2.5E 1 (2013)	2.5 0 (2016)
	2.6	Número de beneficiarios capacitados en turismo comunitario.	2.6E 100 (2013)	2.6 61 (2016)
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). Alta rotación de autoridades en el Ministerio de Medio Ambiente con 5 ministros de ambiente de Guatemala entre 2012 y 2016 ⁵ así como varias rotaciones de personal clave en el Ministerio de Cultura y Deportes, el IDAEH y el CONAP y desinterés político durante la administración de Otto Pérez Molina (2012 – 2015).				

³ Solo se logró un avance del 35% de la obra.

⁴ El proyecto de Carmelita Mirador se realizó en parte, reduciendo el alcance original con un avance del 77% en la obra y su equipamiento.

⁵ Roxana Sobenes (enero 2012 a enero 2014); Michelle Martínez (enero 2014 hasta mayo 2015); Oscar Medinilla (mayo a septiembre 2015); Andreas Lehnhoff (septiembre 2015 hasta enero 2016); Sydney Samuels (enero 2016).



Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios: [X] N/A				
3. Componente 3: Fortalecimiento Institucional Costo total Componente 3: \$2.646.734 Contrapartida: -0- BID: \$2.646.734 Desembolso BID (%): \$2.307.508 (87,2%) Clasificación: S	<u>Productos Planeados</u>		<u>Fin de Proyecto</u>	
	<u>Línea de Base*</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Al Término del Proyecto</u>	
	3.1 Centro de Acopio del MAGA construido y equipado		3.1E 1 (2013)	3.1 0 (2016)
	3.2 Número de personas entrenadas y capacitadas de las EPP		3.2E 112 (2013)	3.2 144 (2016)
	3.3 Planes de desarrollo y fortalecimiento aprobados e implementados		3.3E 6 (2013)	3.3 8 (2016)
	3.4 Obras de mejoramiento de infraestructura de las EPP		3.4E 2 (2013)	3.4 2 (2016)
3.5 Manuales y reglamentos aprobados		3.5E 6 (2013)	3.5 7 (2016)	
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). La construcción del Centro de Acopio del MAGA, el cual fue agregado al proyecto tras una programación por metodología PM4R en 2014, se canceló por falta de recursos financieros de la empresa constructora contratada para la obra. La obra se detuvo a su inicio, con la limpieza del terreno, y nunca avanzó. Los recursos fueron reasignados a otras actividades.				
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios: [X] N/A				
Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):				
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)	

d. Costos del Proyecto (al 26-Jul-2017)

A continuación se encuentra la tabla de costos de la operación. El reporte LMS1 al 26 de julio de 2017 evidencia que únicamente existe un saldo por justificar de US\$13,580.26, correspondiente al pago final de la auditoría externa del Programa, el cual no ha podido ser justificado debido a trámites internos del MARN, sin embargo, se espera una resolución favorable, pronto. A la fecha el ejecutor realizó el reintegro de recursos desembolsados no utilizados por un monto de US\$201,426.72



Categorías de inversión	Costo Total del Proyecto - Planeado (US\$)	Costo Total del Proyecto - Actual (US\$)	% Diferencia
I. <u>Administración y Supervisión</u>	<u>3.882.544</u>	<u>3.791.656</u>	<u>-2,3%</u>
1.1 Unidad del Programa (UP)	3.264.780	3.264.758	0%
1.2 Seguimiento y evaluación	302.918	285.784	-5,7%
1.3 Auditoría	314.846	241.114	-23,4%
II. <u>Costos Directos</u>	<u>26.047.528</u>	<u>24.488.221</u>	<u>-5,9%</u>
2.1 Manejo Sostenible de los RN	11.747.447	11.980.893	1,9%
2.2 Puesta en Valor de Sitios Arqueológicos	11.653.347	10.166.724	-12,8%
2.3 Fortalecimiento Institucional	2.646.734	2.340.604	-11,6%
III. <u>Costos Financieros</u>	<u>500.000</u>		-100,0%
IV. <u>Repago del PPF</u>	<u>69.928</u>		-100,0%
V. <u>Fondo Rotatorio pendiente de justificar</u>		<u>13.580</u>	
Total	30.500.000	28.293.457	92,8%

VI. Implementación del Proyecto

a. **Análisis de los factores críticos**

Los principales factores críticos que dificultaron la implementación de las actividades previstas para la consecución de los productos y resultados del Programa fueron los siguientes:

- **Complejidad del esquema de coordinación interinstitucional** para lograr que las entidades pertinentes asumieran sus responsabilidades en forma coordinada bajo el liderazgo del MARN. No obstante, el diseño del esquema de ejecución para definir responsabilidades y compromisos a través de convenios interinstitucionales, en muchas ocasiones las EPP no asumieron sus compromisos con la prontitud y eficacia esperada, afectando los niveles de ejecución del Programa. Aunque dicha situación fue identificada como un riesgo durante el diseño para el cual se incluyeron medidas de mitigación a través de la operación GEF paralela al Programa, la magnitud del problema sobrepasó dichas actividades mitigatorias.
- **Inestabilidad y altos niveles de rotación del personal de la UP.** Aunque ello fue un problema generalizado en el país debido a los cambios en los altos niveles de Gobierno durante la última década, el fenómeno generó retrasos considerables en la ejecución del Programa.
- **Presencia en la región de grupos ilegales vinculados al narcotráfico,** con efectos perniciosos sobre la política local y la ejecución de recursos públicos concomitantes al Programa. Ello, además de incrementar las presiones sobre los gobiernos locales, dificultó también el mayor involucramiento de las comunidades locales en las diferentes fases del



Programa.

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

La Unidad del Programa (UP) tuvo, por lo general, un desempeño satisfactorio en los últimos 15 meses de ejecución, en su rol de gestor y coordinador de las actividades del Programa. Su estructura organizacional, la idoneidad de ciertos profesionales, así como los diferentes manuales de procedimientos que paulatinamente se fueron desarrollando durante la ejecución ayudaron a la UP trabajar con las EPP. Naturalmente, como se ha mencionado, no todas las EPP respondieron con celeridad y eficacia a los llamados de la UP.

Sin perjuicio de ello, también debe señalarse que la UP adoleció de una relativa inestabilidad en su dirección y de una alta rotación de personal, fenómeno muy asociado con los frecuentes cambios ocurridos en la alta administración del Gobierno.

Como se mencionó previamente, las dificultades institucionales que enfrentó el Programa fueron de una magnitud y trascendencia tales que sobrepasaron las competencias y la capacidad de maniobra de la UP, e incluso, del mismo MARN. Por lo demás, también debe mencionarse que, aunque la UP fue creada al interior del MARN como una estructura transitoria - lo cual obedeció a la decisión de designar al MARN como responsable de la gestión del Programa y de coordinar su ejecución con los demás ministerios y entes involucrados - en la práctica su relacionamiento con las demás instancias organizacionales y mandos medios de las demás estructuras institucionales fue ciertamente difícil y en ocasiones hostil. Solamente la insistencia de la UP al final del programa, para trabajar de manera coordinada para alcanzar las metas trazadas, logró finalmente generar las acciones necesaria con sus pares del MARN y de las EPP.

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

c. Desempeño del Banco

Ver Anexo 2.

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

VII. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos

Los principales factores críticos que pueden afectar la sostenibilidad de los logros alcanzados por el Programa son los siguientes:

- **Asignación insuficiente de recursos presupuestales por parte de las EPP** para la consolidación y puesta en funcionamiento de varias de las obras realizadas con recurso del Programa. Tal es el caso del Museo del Mundo Maya y del Centro de Visitantes en Yaxhá, en donde el IDAEH (MICUDE) no ha asignado los recursos necesarios para el buen funcionamiento de dichas inversiones. La responsabilidad institucional es compartida con el CONAP, en el caso del PN Yaxhá Nakum Naranja. Igualmente, en el caso del COC de San Miguel La Palotada hay evidencias de deterioro de infraestructura por falta de mantenimiento.



- **Falta de continuidad (y apropiación) en el MAGA de los buenos resultados logrados en los planes de fincas impulsados por el Programa.** Existe el riesgo de que las experiencias obtenidas por las fincas que se beneficiaron con el Programa no sean replicadas ni divulgadas como parte de una política de interés público de gran beneficio económico y social para los productores agrícolas y ganaderos de la RBM (en las ZAM).
- **Presiones continuas sobre los recursos naturales por actividades económicas, legales e ilegales.** La presencia del narcotráfico en la región y su perniciosa presión sobre los RRNN con el fomento de la ganadería ilegal, injerencias en la política local y consecuentemente en la administración de los recursos públicos⁶ amenazan la sostenibilidad de acciones de conservación en la RBM. Adicionalmente, la creciente presencia de poblaciones de grupos migrantes hacia otros países fronterizos, continuó ejerciendo una presión para el mantenimiento de rutas ilegales de tráfico de personas a través de las zonas protegidas. Y finalmente, las explotaciones petrolíferas en el sector de Laguna del Tigre continuaron atrayendo el asentamiento de nuevas poblaciones hacia la región agudizando conflictos por tenencia de tierra, sin implementar una adecuada planeación de ocupación del territorio y la prestación de los servicios⁷.

b. Riesgos Potenciales

Las EPPs necesitan dar seguimiento a las medidas previstas para la consolidación de las principales actividades del Programa. Especialmente importantes, entre otras, son las referidas a la puesta en funcionamiento del Museo del Mundo Maya y el Centro de Visitantes de Yaxhá, a cargo del IDAEH, la continuidad del acompañamiento a las fincas beneficiadas y su replicabilidad como política pública del MAGA. En efecto, es importante que los productos entregados por el Programa a las respectivas EPP, si bien no fueron todos los que se programaron, ciertamente son fundamentales para concretar el logro de los resultados esperados y, por ende, de los impactos que el Programa debe producir como objetivos de desarrollo.

c. Capacidad Institucional

Sin duda, el MARN tiene la competencia legal y la capacidad institucional para hacer el seguimiento a los procesos de consolidación de los logros (productos) entregados por el Programa. Es más, la ejecución del Programa bajo el liderazgo del MARN, con todos sus avatares y dificultades, significó la adquisición de una gran experiencia por parte de dicho Ministerio para la ejecución de nuevos programas en el ámbito de su competencia.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

VIII. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados

Los informes semestrales de progreso reflejaron razonablemente bien la situación de la ejecución de los recursos del Programa durante su etapa de implementación. Ello, con las dificultades observadas para la ejecución de los recursos, obedeció a una adecuada respuesta de parte de dichas entidades para validar la información sobre los resultados, tarea que siempre estuvo a cargo de la UP. Con base en dicha información se elaboraron los informes PMR por parte del Banco para

⁶ Tras dos denuncias de corrupción asociadas a una obra del Programa, la OII investigó (caso CA-GU-2012-1218) y sus conclusiones apuntaban a riesgos a la integridad de los proyectos en ejecución bajo este programa.

⁷ A la fecha de este informe, aunque el BID financiara un programa de catastro en áreas protegidas de Guatemala con el RIC (préstamo GU-L1014), todavía no se había logrado catastrar el PN Laguna del Tigre.



darle seguimiento a la operación, así como los informes anuales de auditoría. Finalmente, la Evaluación Intermedia, realizada por la firma OTSCORP en el período octubre/2013 a marzo/2014, se alimentó principalmente de la información recolectada en el mencionado sistema de seguimiento de la UP.

Evaluación Intermedia. A mediados del 2013, habiendo comprometido la casi totalidad de los recursos del Financiamiento y ejecutado casi las dos terceras partes de los mismos, la UP contrató una firma consultora especializada (OTSCORP SA) para realizar la Evaluación Intermedia del Programa, cuyos resultados fueron entregados en marzo/2014. Se trató de una exhaustiva evaluación del Programa, la cual sirvió no solamente para orientar la ejecución de las actividades finales que a la postre estaban pendientes, sino también para estructurar buena parte del presente Informe de Terminación del Programa. En efecto, sus hallazgos y recomendaciones son muy relevantes para la identificación de lecciones aprendidas orientadas a la formulación de intervenciones similares y el eventual mejoramiento de la inversión pública sectorial. Por su relevancia, en el anexo 3, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones contenidas en dicho Informe.

Evaluación Final. Al término del Programa, en noviembre-diciembre/2016, la UP contrató una consultora para apoyar la elaboración de un Informe Final que analiza y recopila los productos y resultados alcanzados, así como las principales lecciones aprendidas que se derivan del Programa culminado.

b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

No se ha contemplado la realización de una evaluación ex - post de este Programa, ni por parte del MARN ni del Banco.

IX. Lecciones Aprendidas

Varias lecciones se pueden aprender de la ejecución de este Programa, aplicables a otras intervenciones similares, tanto en el mismo país como en otros de nivel de desarrollo similar de la región. Aquí se presentan esas lecciones, organizadas por las fases principales del ciclo del proyecto⁸.

Sobre el diseño:

- **Ambicioso en exceso.** Sin duda, el diagnóstico realizado durante la preparación del Programa fue completo y exhaustivo, destacando los enormes desafíos de la realidad prevaleciente en la RBM. Esta realidad necesitaba ser abordada con un enfoque diferente al que prevalecía en programas anteriores, de manera que los esfuerzos no se centraran exclusivamente en los aspectos de conservación, sino que se les diera mayor importancia a las posibilidades de armonizar un desarrollo más incluyente. Sin embargo, los escasos recursos humanos disponibles, así como las debilidades de las instituciones involucradas, eran una señal de que no convenía abarcar tantos frentes de manera simultánea. Es decir, concentrar los esfuerzos en aquellas áreas prioritarias de intervención que, al tiempo de generar masa crítica alrededor de uno o dos impactos más estratégicos, pudiesen desencadenar otros procesos concomitantes, pero no de la responsabilidad directa del mismo Programa.

⁸ Esta sección se benefició ampliamente de las conclusiones y recomendaciones emanadas del exhaustivo trabajo realizado durante la Evaluación Intermedia del Programa (octubre/2013 a marzo/2014; ver capítulo pertinente que se presenta como Anexo 3), así como de los resultados del Taller de Cierre del Programa realizado en forma participativa en Petén (28/nov/2016) y del Informe Final del Programa realizado por la UP (diciembre/2016).



- **Dificultades en el entorno político e institucional.** La complejidad de interactuar en tantos frentes de trabajo se complicó aún más ante las debilidades institucionales propias de muchas de las EPP que tienen responsabilidad legal y competencia sobre esas intervenciones. Aunque se formularon actividades mitigatorias tendientes a fortalecer las capacidades de dichas EPP, ello no logró disminuir el riesgo subyacente que, en algunos casos, terminó por afectar la ejecución del Programa. Lo cual conduce a reiterar la lección de simplificar el diseño de las operaciones para concentrar más las intervenciones alrededor de la búsqueda de soluciones a los problemas más prioritarios y no tratar de abarcar tantos logros de manera simultánea.
- **Impacto de las actividades ilegales sobre el diseño de operaciones.** La presencia de narcotráfico en la RBM generó una economía paralela destructora y una presión considerable sobre las autoridades públicas y las comunidades, por la voluntad criminal de apropiarse del territorio y con consecuencia directa de buscar desmembrar cualquier acción del Estado que fortalezca la protección y el control del territorio, todo esto ampliamente documentado por la prensa nacional e internacional, ONGs e instituciones académicas. Si bien el diseño de la operación identificó estas presiones, posiblemente subestimó su gravedad, o simplemente no se esperaba que la situación degenerara tanto en los siguientes años. La lección aprendida es de concentrar los recursos en las acciones que puedan fortalecer la presencia del Estado en dichas zonas, tales como la construcción de los COCs.

Sobre la implementación:

- **Fortalecimiento institucional insuficiente.** Se corrobora que el fortalecimiento de las instituciones es un asunto más complejo que la simple dotación de equipos y vehículos acompañada de unos cursos de capacitación para actualizar conocimientos de algunos funcionarios. Los productos logrados en el Componente 3 orientados a mejorar las capacidades institucionales de las EPP, aunados a los esfuerzos de las acciones realizadas con recursos del GEF, fueron insuficientes para dotar a esas EPP de las capacidades necesarias para solventar el riesgo identificado en el diagnóstico, el cual a la postre resultó concretarse y convertirse en uno de los principales factores críticos que afectó la ejecución del Programa. Las condiciones necesarias para lograr un fortalecimiento institucional son un liderazgo comprometido, personal suficiente y estabilidad de la planilla, lo cual faltó durante buena parte de la ejecución del programa.
- **Coordinación interinstitucional a través de convenios no es suficiente.** La experiencia del Programa mostró que, más allá de los compromisos interinstitucionales adquiridos a través de convenios, es necesario generar involucramientos más efectivos entre las EPP, los gobiernos locales, la sociedad civil y la UP. Aunque esto depende de la voluntad política de las autoridades de turno, es claro que es necesario contar con un genuino interés para garantizar el alineamiento institucional alrededor de los objetivos del Programa. De hecho, el mecanismo que se ideó para coordinar a nivel técnico la ejecución del Programa (el Consejo Asesor Técnico, CAT) pareciera ser un mecanismo adecuado; lamentablemente, en este caso solo funcionó durante un tiempo y posteriormente se abandonó. Hacia el final del programa, del 2014 en adelante, el interés se mantuvo con una planificación detallada PM4R y explicando a las EPPs que los recursos eran finitos y competitivos y los que demostraban, en función de los resultados logrado, capacidad de ejecutar, se llevaban más recursos. Esta combinación de planificación por resultados y competencia por recursos es una lección importante para otros programas.
- **Procesos de selección de beneficiarios debe ser transparente y basado en métodos aleatorios ante igualdad de condiciones de elegibilidad.** La selección de los beneficiarios de los planes de finca no fue realizada de manera transparente y rigurosa, lo que generó que terminaran involucrándose algunas personas sin posesión legal sobre las tierras y sin demostrar su idoneidad como pequeños o medianos productores elegibles para ser atendidos por el Programa.



- **La selección de entidades es crítica para el éxito de iniciativas productivas.** Las iniciativas productivas por naturaleza conllevan un alto riesgo de falencia, sin embargo, el éxito de nuevas actividades depende de la calidad de las entidades – empresas o ONGs – seleccionadas para realizar esta labor. Durante la ejecución se evidenció severas dificultades, por cambio en las iniciativas forzando a la experimentación, con actividades no dominadas por las comunidades beneficiarias, una baja calidad de insumos proveído por las empresas, la falta de capacitación y de seguimiento por las empresas, y falta de supervisión por parte de las EPPs.

Sobre el seguimiento de la gestión:

- **Problemas complejos requieren de compromiso y seguimiento.** El caso de la principal obra del programa, la planta de tratamiento de aguas servidas en San Benito, trae una lección muy clara: sin que hubiera habido la colaboración que se dio entre la UP y el Banco para coordinar un estrecho seguimiento casi semanal durante dos años a todas las actividades necesarias para ejecutar dicha obra, la misma se hubiera quedado sin ejecutarse o hubiera terminado inconclusa. En efecto, sin dicha coordinación, no hubiera sido posible exigir cuentas y resultados a los diferentes actores involucrados en la ejecución incluyendo el MARN, la constructora, la empresa supervisora, el Ministerio de Finanzas, la empresa operadora y el propio BID.

Sobre la sostenibilidad de los resultados:

- **Seguimiento a los resultados puede dar grandes réditos.** Esta no es propiamente una lección aprendida derivada de este Programa, sino más bien una recomendación para darle debido seguimiento a las acciones pactadas que son necesarias para consolidar los esfuerzos realizados en la obtención de los productos. Sin los productos no se producen los resultados y sin éstos, los objetivos de desarrollo no se materializan.



Anexo 1: **Ayuda Memoria del Taller de Cierre del Programa** (Petén, 28 noviembre 2016)

I. Antecedentes

Habiendo culminado la ejecución de las principales actividades contempladas en el Programa de Desarrollo del Petén para la Conservación de la Biosfera de la Reserva Maya (PDPCRBM), la Unidad de Ejecución del Programa del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (UP-MARN) y el Banco, acordaron la realización de un Taller de Cierre del Programa siguiendo los lineamientos metodológicos establecidos por el Banco para completar el Informe de Terminación del Programa (PCR, por sus siglas en inglés). Los objetivos específicos del Taller fueron los siguientes: a) evaluar el PDPCRBM y sus principales logros y realizaciones, y b) identificar las principales lecciones aprendidas que se pueden derivar del Programa en sus aspectos técnicos, institucionales, fiduciarios, sociales y ambientales, tanto desde la perspectiva del diseño de la operación como de la implementación y ejecución de las principales actividades y componentes diseñados para lograr los productos y resultados acordados en los objetivos del Programa.

II. Desarrollo del Taller

En el Taller, además de funcionarios relevantes de la UP y del BID, participaron representantes de las principales entidades participantes en la ejecución del Programa, así como de los beneficiarios del mismo, y se realizó en el Hotel Villa Maya, en las inmediaciones de la ciudad de Flores, Petén, el día 28 de noviembre de 2016 (en el anexo 1 se presenta el listado de participantes y en el anexo 2 la agenda de trabajo del Taller).

La instalación estuvo a cargo del Sr. Manuel Alfonso Alonzo, Viceministro de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), y contó con la presencia de representantes de las principales entidades participantes⁹: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), Empresa Municipal de Aguas del Petén (EMAPET), Ministerio de Finanzas (MINFIN), y alcaldías municipales.

En seguida, el Ing. Francisco Moscoso, Director Ejecutivo de la Unidad de Ejecución del Programa del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (UP-MARN) hizo un recuento pormenorizado de las principales realizaciones del Programa. Posteriormente, se explicó la metodología de trabajo del Taller y se organizaron cinco grupos en función de la vinculación de los participantes en el diseño y/o la ejecución de los principales componentes y subcomponentes del Programa. Se instruyó a cada grupo para trabajar en la identificación de las principales lecciones aprendidas durante el resto de la mañana (aproximadamente, dos horas). Asimismo, se buscó que en cada grupo hubiese participantes de la UP y del BID, de manera que se estableciera un equilibrio entre las diferentes visiones y perspectivas para interpretar, de la mejor manera posible, los eventos transcurridos durante los casi 9 años que demoró la ejecución del Programa. Cada grupo

⁹ Representantes de las siguientes entidades que fueron invitados, desafortunadamente no pudieron llegar: Ministerio de Cultura y Deportes (MICUDE) e Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT).



designó un moderador y un relator. Se sugirió a todos los grupos organizar las discusiones alrededor de los siguientes cuatro ejes de preguntas orientadoras:

- ¿Qué funcionó bien y por qué?
- ¿Qué no funcionó bien y por qué?
- ¿Qué podemos aprender y mantener? Análisis de buenas prácticas.
- ¿Qué podemos aprender y mejorar? Análisis de momentos críticos.

Finalmente, en la sesión de la tarde, cada grupo presentó en reunión plenaria, sus principales conclusiones y resultados de las discusiones realizadas, los cuales se presentan en la siguiente sección. Los grupos quedaron organizados para trabajar las lecciones aprendidas alrededor de los actividades y componentes del Programa, tal como se muestra en los siguientes cuadros:

GRUPO 1¹⁰:	
Componente 1: Manejo Sostenible de los Recursos Naturales y Ambiente Subcomponente 1a: Zonas Protegidas (Zonas Núcleo, ZN, y Zonas de Uso Múltiple, ZUM)	
Actores involucrados	Proyectos / Actividades relevantes
<ul style="list-style-type: none">• MARN• CONAP• ACOFOP• MICUDE	<ol style="list-style-type: none">1. Demarcación física y registro de las áreas protegidas:<ul style="list-style-type: none">• Parque Nacional Mirador Río Azul (108.5 km)• Biotopo Naachtun Dos Lagunas (52 km)• Biotopo el Zotz (56.5 km)• Parque Nacional Tikal (105 km)• Parque Nacional Yaxhá-Nakúm-Naranja (90.5 km)2. Planes maestros de las áreas protegidas<ul style="list-style-type: none">• Actualización del Plan Maestro de la RBM• Actualización del Plan Maestro del Parque Nacional Yaxhá-Nakúm -Naranja• Actualización del Plan Maestro del Biotopo Cerro Cahuí• Elaboración del Plan Maestro del Biotopo El Zotz, San Miguel La Palotada y Parque Nacional Tikal
Componente I GEF: Celebración de los convenios institucionales necesarios para el manejo eficiente, sostenible y participativo de la biodiversidad en la RBM	
<ul style="list-style-type: none">• CONAP• ACOFOP• MICUDE• MAGA• INGUAT	<ul style="list-style-type: none">• Elaboración y firma de convenios entre entidades
Componente II GEF: Apoyo a actividades compatibles con la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad en la RBM	
<ul style="list-style-type: none">• CONAP	<ol style="list-style-type: none">1. Elaboración del Plan Maestro de los Biotopos El Zotz-San Miguel La Palotada y Cerro Cahuí2. Actualización del Plan Maestro del Parque Nacional Yaxhá-Nakúm-Naranja3. Actualización del plan maestro de la Reserva de la Biosfera Maya y Parque Nacional Tikal

¹⁰ Por la naturaleza de las actividades de este componente, el Grupo 1 también estuvo encargado de revisar los principales actividades y componentes de la donación del GEF.



Componente III GEF: Apoyo a la formulación e implementación de políticas, normas y otros instrumentos para la gestión de la RBM	
<ul style="list-style-type: none"> • CONAP 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de políticas normativas para el manejo RBM
Componente IV GEF: Fortalecimiento de la generación y el uso de información para el manejo adaptativo de la RBM	
<ul style="list-style-type: none"> • CEMEC (Centro de Monitoreo y Evaluación CONAP) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Equipo Sistema Fotografía aérea satelital para CONAP-PETEN 2. Equipo para estaciones climatológicas para CONAP-PETEN 3. Equipamiento del CEMEC-CONAP-Peten 4. Equipo de prevención y control de incendios para CONAP 5. Consultores (EIA, ZAM); capacitación a técnicos y guarda recursos en Manejo de Fuego; Equipo Contra Incendios; Lancha Tráiler; Dos Motocicletas de 2 y 4 ruedas 6. Diseño y Construcción del Centro de Operaciones Conjuntas de San Miguel la Palotada, San Andrés, Petén.

GRUPO 2:	
Componente 1: Manejo Sostenible de los Recursos Naturales y Ambiente	
Subcomponente 1b: Zonas de Amortiguamiento (ZAM) y áreas fuera de Zonas Protegidas	
Actores involucrados	Proyectos / Actividades relevantes
<ul style="list-style-type: none"> • MAGA • Beneficiarios Planes de Negocios de proyectos productivos • Beneficiarios de fincas sostenibles 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planes de Negocios de Proyectos Productivos 2. Planes de Finca en cuenca del Lago Petén Itzá

GRUPO 3:	
Componente 1: Manejo Sostenible de los Recursos Naturales y Ambiente	
Subcomponente 1c: Manejo de la Cuenca del Lago Petén Itzá	
Actores involucrados	Proyectos / Actividades relevantes
<ul style="list-style-type: none"> • MARN • MANMUNI • EMAPET 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diseño de ampliación de red de drenajes de áreas urbanas de la mancomunidad del Lago de Petén Itzá 2. Diseño y Construcción de la Fase II, Planta de Tratamiento de aguas residuales, San Benito Petén 3. Evaluación de fuentes y niveles de contaminación de cinco arroyos tributarios del Lago Petén Itzá



GRUPO 4:	
Componente 2: Puesta en Valor de Sitios Arqueológicos y Turísticos	
Actores involucrados	Proyectos / Actividades relevantes
<ul style="list-style-type: none">• INGUAT• MICUDE• CONAP	<ol style="list-style-type: none">1. Diseño, construcción y equipamiento del Museo de la Cultura del Mundo Maya.2. Diseño de infraestructura Turística en Sayaxché.3. Estudio de factibilidad y Diseño de infraestructura turística en Mirador y su área de influencia.4. Construcción de infraestructura turística en Mirador5. Diseño y construcción de la infraestructura turística del Parque nacional Yaxhá-Nakum-Naranjo.6. Plan de Desarrollo Turístico y diseño de la Infraestructura Turística básica en la Península de Tayasal.7. Construcción e instalación de la Señalización Turística del parque Nacional de Tikal.8. Manual Criterios Restauración Monumentos Prehispánicos9. Cuantificación de Volumetría y Costos Referenciales de Restauración de Ceibal e Ixú.10. Diseño Señalización Turística del Parque Nacional Tikal.11. Diseño de Imagen Unificada y Manual de Rotulación del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP).



GRUPO 5:	
Componente 3: Fortalecimiento Institucional	
Actores involucrados	Proyectos / Actividades relevantes
<ul style="list-style-type: none"> • MARN • MAGA • CONAP • MICUDE • INGUAT 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Compra de equipo de cómputo GPS y cámaras, fortalecimiento al MAGA-Petén, para el seguimiento al Programa de Planificación e Implementación de Parcelas Sostenibles 2. Compra de vehículos para fortalecimiento de las EPP en Petén: MAGA, CONAP-ACOFOP, IDAEH, INGUAT y MARN. 3. CONAP: Consultores (EIA, ZAM, etc.); Capacitación a técnicos y guarda recursos en manejo de fuego; equipo contra incendios; una lancha con tráiler; motocicletas 2 y 4 ruedas. 4. MARN: Consultores; ampliación y remodelación de oficinas centrales del MARN/Guatemala; equipo de computación; capacitación de técnicos en el Modelo de Caudales Ecológicos; dos lanchas con tráiler para la AMPI. 5. IDAEH/MICUDE: Delegado del Patrimonio Mundial – IDAEH; Administrador, Guías y Curadores del Museo Mundo Maya; Motocicletas de 2 y 4 ruedas. 6. MAGA: Consultor de Enlace; capacitación a técnicos en manejo de plantaciones de Ramón y Ovino Cultura Tropical; dos Pick-Up, un Camión y Carrocería, siete computadoras, tres impresoras, dos proyectores, dos pantallas, dos cámaras digitales, Diseño de Centro de Acopio de Granos Básicos en Santa Elena Petén - MAGA. 7. Apoyo a profesionales de las EPP (CONAP, MAGA y MARN): Programa de Maestrías, Curso sobre Evaluación de Impacto Ambiental; Curso sobre Manejo de Desechos Sólidos y Manejo de Aguas Residuales en Petén. 8. Adquisición de equipo básico para creación Nodo Norte. 9. Fortalecimiento al AMPI (CUDEP) en la implementación y/o mejoramiento laboratorio Análisis de Calidad del Agua

III. Resultados y conclusiones

A continuación, se presentan las principales conclusiones y resultados de cada una de las cinco mesas de trabajo (**NOTA:** entre paréntesis, se agregan notas aclaratorias sobre el escrito presentado en el papelógrafo y la presentación oral en la plenaria):

Grupo 1: Componente 1: Manejo Sostenible de los Recursos Naturales y Ambiente **Subcomponente 1a: Zonas Protegidas (Zonas Núcleo, ZN, y Zonas de Uso Múltiple, ZUM)**

1. ¿Qué funcionó bien y por qué?

No presentaron (teniendo en cuenta que los logros obtenidos por el Programa fueron expuestos ampliamente en la presentación del Ing. Moscoso).

2. ¿Qué no funcionó bien y por qué?

- Objetivo demasiado ambicioso de registrar las AP a nombre de CONAP (falta de definición de frontera con Belice y México)
- Planes maestros. El ejercicio ha sido útil, avalado por el Consejo de CONAP, sin embargo, no se han publicado en el Diario Oficial. Por lo tanto, no tienen vigencia.
- Complejidad para la coordinación interinstitucional (demasiadas instituciones involucradas con bajos niveles de coordinación entre ellas)



- Cambio permanente de personal dificultan la ejecución (mitigado por grupo de trabajo multi -Institucional)
 - El préstamo contribuyó a la protección de la RBM, pero no se aprecia el impacto
3. ¿Qué podemos aprender y mantener? Análisis de buenas prácticas
- Los convenios para mantenimiento de los equipos donados han funcionado adecuadamente (Equipos CONAP)
 - Los equipos para el CEMEC fueron entregados y el personal capacitado, tal como se previó
4. ¿Qué podemos aprender y mejorar? Análisis de momentos críticos
- Todo proyecto necesita línea base con su medición durante la ejecución
 - Que se incluyan los actores regionales en la planificación
 - COC; útil y necesario en la conservación de la RBM, pero:
 - Es necesario construir los otros COC (*que fueron diseñados en el marco del Programa*)
 - El COC de La Palotada quedó sobredimensionado y fue demasiado costoso
 - No se ha contemplado el mantenimiento en el gasto de CONAP
 - Mantenimiento costoso (debería haberse consultado con el personal de la región para hacer el diseño)

Grupo 2: Componente 1: Manejo Sostenible de los Recursos Naturales y Ambiente
Subcomponente 1b: Zonas de Amortiguamiento (ZAM) y fuera de Zonas Protegidas

1. ¿Qué funcionó bien y por qué?
- Se organizó legalmente un grupo de mujeres ya tienen documentación aprobada por el CONAP para comercializar el Xate
 - El MAGA ha dado seguimiento a estas plantaciones
 - Para los planes de finca había certeza jurídica de la tierra, lo que facilitó el proceso
2. ¿Qué no funcionó bien y por qué?
- No hubo acompañamiento técnico en el proceso de siembra, cosecha y comercialización para ninguna de las plantaciones Xate, Macal y Plátano
 - Para plantaciones de Macal y Plátano se nombraron como beneficiarios a organizaciones sin propiedad de tierras, las cuales tenían que arrendar tierras y eso complicó el proceso
 - Para las plantaciones de Xate los materiales que entregaron no fueron los solicitados, el alambre muy delgado, el zarán de mala calidad lo que ha contribuido a que se deteriore la estructura requerida para dicha plantación
 - Al inicio a los beneficiarios de Xate se les entregó semilla de pacaya en lugar de semilla de Xate, se dieron cuenta solo hasta que la planta empezó a crecer, desperdiciando tiempo y recursos
 - De las 15,000 plantas de Xate entregadas a los agricultores, la mitad se perdió porque las matas eran muy pequeñas y no prosperaron
 - Para las plantaciones de Xate, Macal y Plátano, la autorización del proyecto duró de 4 a 6 años, lo que desalentó a la gente
 - Para las plantaciones de Xate, Macal y Plátano, no hubo acompañamiento en la comercialización, lo que resulta una complicación para los beneficiarios ya que tienen que vender su producto sin apoyo y muchas veces a precios bajos
 - Para las plantaciones de Xate, Macal y Plátano, los diseños fueron fallidos



- Para las plantaciones de Xate, Macal y Plátano, no se definió la institucionalidad pública que hereda estos proyectos para apoyarlos y darles seguimiento
- Para los planes de finca ha existido reclasificación de propietarios por venta de tierras
- Para los planes de finca al inicio hubo desinterés de los beneficiarios por ser proyecto de gobierno
- Para los planes de finca no se dio seguimiento y se perdió comunicación con las 300 fincas (la cual debe retomarse para convertirla en un ejemplo de política pública en el fomento de una ganadería sustentable y más amigable con el medio ambiente)

3. ¿Qué podemos aprender y mantener? Análisis de buenas prácticas

No presentaron

4. ¿Qué podemos aprender y mejorar? Análisis de momentos críticos

- El diseño de programa estaba enfocado a apoyar iniciativas productivas conocidas y dominadas por las comunidades beneficiarias, pero en el camino cambió y se decidió producir algo nuevo, por lo que todos experimentaron en el proceso, complicando su ejecución.
- En cuanto a los planes de finca se corrió el riesgo de cancelar la parte productiva del PDPCRBM ya que se procedió con invasiones grandes, la ejecución fue “un fantasma feo y tenebroso” (*dificultades en la selección de las fincas beneficiarias ante la presencia de problemas de tenencia y falta de claridad en el origen de los capitales inversores en actividades ganaderas en la región*).

Grupo 3: Componente 1: Manejo Sostenible de los Recursos Naturales y Ambiente

Subcomponente 1c: Manejo de la Cuenca del Lago Petén Itzá

1. ¿Qué funcionó bien y por qué?

- Gestión de interesados para resolver problemas
- Acompañamiento de salvaguardas constante y oportuno
- Creación de una mesa técnica de seguimiento

2. ¿Qué no funcionó bien y por qué?

- Gestión social inadecuada
- Beneficiarios no involucrados (no se tomaron en cuenta)
- Manual de operaciones deficientes y además escasamente socializados

3. ¿Qué podemos aprender y mantener? Análisis de buenas prácticas

- Liberar la operación de la injerencia política
- Coordinación de todos los involucrados en la gestión
- Mejorar la priorización de los proyectos

4. ¿Qué podemos aprender y mejorar? Análisis de momentos críticos

- Transferencia de bienes (debe ser realizada) oportunamente
- Mejorar la planificación
- Mejorar la socialización



Grupo 4: Componente 2: Puesta en Valor de Sitios Arqueológicos y Turísticos

1. ¿Qué funcionó bien y por qué?
 - Este fue el componente con mayor ejecución
 - Los mecanismos de enlace al inicio del programa funcionaron bien
 - Los procesos de adquisición respetaron todos los procedimientos

2. ¿Qué no funcionó bien y por qué?
 - No hay cumplimiento de los compromisos institucionales
 - El museo no ha funcionado por dos razones
 - El MICUDE no gestionó ante el Congreso la asignación de los recursos del presupuesto para el funcionamiento
 - El IDAEH no cumplió con enviar las piezas de alto valor cultural del museo, envió piezas sin relevancia
 - Debido a la no funcionalidad del museo, las nuevas piezas que se descubren no se exponen en el museo
 - No existe vinculación y coordinación entre las instituciones turísticas y culturales

3. ¿Qué podemos aprender y mantener? Análisis de buenas prácticas
 - Que se mantenga por parte del BID una capacitación permanente hacia las UP y co-ejecutoras, en aspectos de adquisiciones, evaluaciones, seguimiento y financiamiento
 - En futuros programas deberían ser minimizados los alcances y coberturas de los mismos, es decir hacer programas más focalizados
 - Que las UP mantengan al especialista en evaluación y seguimiento que permita la sistematización de la información existente

4. ¿Qué podemos aprender y mejorar? Análisis de momentos críticos
 - El financiamiento de fondos del préstamo y donación deben estar en disponibilidad simultánea (en este caso el GEF salió aprobado un año después del préstamo)
 - En el contrato del préstamo debe quedar claro que los procedimientos del BID prevalecen sobre la ley nacional de Contrataciones del Estado para evitar futuros problemas
 - Lograr un trabajo de sensibilización con las EPP para que éstas se empoderen de los programas
 - Implementar fuertemente la gestión social para evitar conflictos

Grupo 5: Componente 3: Fortalecimiento Institucional

1. ¿Qué funcionó bien y por qué?
 - Asistencia técnica y estudios
 - Inversiones y fortalecimiento de capacidades
 - Acciones y proyectos; equipos de obra física

2. ¿Qué no funcionó bien y por qué?

No presentaron

3. ¿Qué podemos aprender y mantener? Análisis de buenas prácticas

No presentaron



4. ¿Qué podemos aprender y mejorar? Análisis de momentos críticos

- Responsabilidad de bienes y servicios (que los bienes y servicios adquiridos pasen formalmente a ser responsabilidad a cargo de las entidades beneficiarias)
- Empoderamiento de Dirección Ejecutiva desde el inicio del Programa
- Socialización del préstamo y donación del Programa
- Duplicidad entre Ley Nacional y Políticas BID (en el sentido de que fue una ardua tarea explicarle a los auditores y contralores del Estado que el Contrato de Préstamo del BID reviste carácter de tratado internacional y por ende prevalece sobre las leyes nacionales)
- Enlaces EPP y CT
 - Departamento jurídico
 - Inversión en estudios de factibilidad
- Ejecución física por debajo del diseño original
- Sostenibilidad financiera de bienes y obras financiados por el Programa



Listado de Participantes en el Taller

Fecha: 28 de noviembre 2016

Lugar: Hotel Villa Maya, Flores, Petén

No.	NOMBRE	INSTITUCION	CARGO	GRUPO DE TRABAJO
1	Alan Gonzales alangdiaz@hotmail.com	CONAP	Director ZUM	1
2	Apolinario Córdova (peten@marn.gob.gt)	MARN	Delegado	1
3	David Reyes drreyes@marn.gob.gt	MARN	Técnico	1
4	Haroldo López hperetz@minfin.gob.gt	MINFIN	Analista	1
5	Joseph Milewski josehpm@iadb.org	BID	Especialista	1
6	Julian Zetina (jezetina@gmail.com)	CONAP	Técnico SIG	1
7	Raquel Antonio Lemus ralemus@conap.gob.gt	CONAP	Administrativo	1
8	Rodrigo Castro (rodrigoca@iadb.org)	BID	Especialista de Adquisiciones	1
9	Rubén Méndez (rmendezal@gmail.com)	CONAP	Director de Auditoría Interna	1
10	Walter Mayorga (mayorga1966@gmail.com)	CONAP	Director UCP	1
11	Aldo Rodas (aldorodas@gmail.com)	MAGA	Director	2
12	Carolina Aguilar ingridcarolina08@gmail.com	BID/PDPCRBM	Consultora Externa	2
13	Cruz Sierra López	Productor de Macal	Independiente	2
14	Eleodoro Sierra Galicia	Productor de Macal	Independiente	2
15	Herlinda González	Productora de Xate	Independiente	2
16	Juan de Dios Mattos jmattos@iadb.org	BID	Especialista Sectorial	2
17	Manuel Garma Silva Memegs.9@hotmail.com	ZAM/CONAP	Asesor del departamento de Amortiguamiento	2
18	María del Rosario Morales Pérez	Productora de Xate	Independiente	2
19	Rodolfo Negreros rodolfonegreros@gmail.com	Plan de Fincas	Coordinador	2
20	Augusto Pinelo (gerencia@emapet.org)	EMAPET	Gerente	3
21	Carlos Alberto Elías Martínez ingcaem@gmail.com	Consultor Externo		3



No.	NOMBRE	INSTITUCION	CARGO	GRUPO DE TRABAJO
22	Claudia Aguirre (caguirre@iadb.org)	BID	Analista de Operaciones	3
23	Elsa Chang (echang@iadb.org)	BID/ Salvaguadas	Especialista	3, 4
24	Emilio Matus (milomatus@gmail.com)	AMPI - MARN	Director	3
25	Francisco Moscoso (franmos16@gmail.com)	PDPCRBM	Director	3
26	Isabel Paiz (isabelpaiz@gmail.com)	BID	Consultora	3
27	Ronald García (rgingciv@gmail.com)	PDPCRBM	Esp. Avance Físico	3
28	Mario Alfaro (mareaa962@gmail.com)	PDPCRBM	Director Administrativo	4
29	Prudencio Rodríguez (prudencior@gmail.com)	Consultor	Consultor	4
30	Salvador López			4
31	Alma Polanco (alypolanco_74@hotmail.com)	CONAP	Directora Regional	5
32	Carlos Castellanos (enlacemagapeten@gmail.com)	MAGA	Asesor	5
33	Christian Pineda (cepineda12@gmail.com)	PDPCRBM	Asistente	5
34	Eduardo Alvarado	PDPCRBM	Asistente Administrativo	5
35	Lilena Martínez (lilenam@iadb.org)	BID	Especialista Financiera	5
36	Luisa Fernanda del Valle (luisafernandadeleon@gmail.com)	PDPCRBM	Directora Financiera	5
37	Rocío Portillo (neriarocioportillo@gmail.com)	MAGA	Secretaria	5
38	Ricardo Vargas del Valle (ricardo.vargas.delvalle@gmail.com)	Consultor BID	Preparación del PCR	1, 2, 3, 4, 5
39	Sonia Lucrecia Méndez (sonia@avansa.org)	Consultora UP	Evaluación final del Préstamo 1820	1, 2, 3, 4, 5



Agenda del Taller de Cierre

Fecha: 28 de noviembre 2016.

Lugar: Hotel Villa Maya, Flores, Petén

Hora	Actividad
09:30 - 10:00	Instalación a cargo de autoridades: Sr. Manuel Alfonso Alonzo Viceministro de Ambiente y Recursos Naturales Sr. Joseph Milewski, Jefe de Proyecto BID Sr. Jorge Rosado, Viceministro MAGA Ing. Minor García, Sub Secretario CONAP Dr. Carlos Kuylen, Alcalde San Benito Petén, Representante de MINFIN/ Crédito Público
10:00 - 10:45	Presentación de los principales logros y realizaciones del Programa - Ing. Francisco Moscoso, Director Ejecutivo de la UP del PDPCRBM, Refrigerio servido
10:45 - 11:00	Presentación de los objetivos del taller y metodología a desarrollar en las mesas de trabajo - Consultor Ricardo Vargas del Valle
11:00 - 13:00	Trabajo en grupos: Grupo 1: Subcomponente 1a: Zonas Protegidas / Proyecto GEF Grupo 2: Subcomponente 1b: Zonas de Amortiguamiento Grupo 3: Subcomponente 1c: Cuenca del lago Petén-Itzá Grupo 4: Componente 2: Puesta en valor de Sitios Arqueológicos y Turísticos Grupo 5: Componente 3: Fortalecimiento Institucional
13:00 - 14:00	Almuerzo
14:00 - 16:00	Plenaria y presentación de los resultados por mesas de trabajo
16:00 - 16:30	Palabras finales y cierre de la actividad
16:30 - 16:45	Refrigerio y despedida



Anexo 2: Evaluación del Prestatario

 Banco Interamericano de Desarrollo Informe de Terminación de Proyecto –2016 PCR Evaluación del Prestatario	
Nombre del Proyecto: Programa de Desarrollo de Peten para la conservación de la Reserva de la Biosfera Maya	
Agencia(s) Ejecutora(s): Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	
Prestatario: República de Guatemala	
Fecha de Aprobación del Proyecto: 13 Dic 2006	Fecha Efectividad Contrato:
Fecha Evaluación Prestatario: 24 Feb 2017	Fecha Esperada Taller de Cierre: 28 Nov 2016

Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario
<u>La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:</u> <input type="checkbox"/> Muy Probable (MP) <input checked="" type="checkbox"/> Probable (P) <input type="checkbox"/> Poco Probable (PP) <input type="checkbox"/> Improbable (I)
<u>Implementación del Proyecto:</u> <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (HS) <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactoria (S) <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PC) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
<u>Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:</u> <input type="checkbox"/> Muy Probable (MP) <input type="checkbox"/> Probable(P) <input checked="" type="checkbox"/> Poco Probable (PP) <input type="checkbox"/> Improbable (I)
Comentarios: Considerando principalmente las obras físicas edificadas

Desempeño del Prestatario
Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto: <input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) <input type="checkbox"/> Satisfactorio (S) <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (US) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
Comentarios: En vista que la comunicación siempre fue directa y resolutiva a las consultas como a los requerimientos



Desempeño del Banco

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación y ejecución del Proyecto. Elementos que deben ser considerados, incluir hasta qué punto el Banco facilitó la participación en el diseño del proyecto, propuso adecuadas soluciones técnicas a problemas identificados, y respondió a las necesidades del Prestatario (sentido del tiempo a la respuesta del Banco, y selección de tipo de instrumento) así como asistencia técnica (y la flexibilidad de responder a situaciones de emergencia durante la implementación del proyecto. Sus comentarios serán incorporados en el PCR, sin ser alterados). Favor notar que esta sección será replicada sin alterar al cuerpo principal del PCR.

Muy Satisfactorio (MS) Satisfactorio (S) Poco Satisfactorio (PS) Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios: La opinión se basa al tiempo de la gestión del suscrito, misma que es base para indicar que el Banco en su desempeño fue oscilante principalmente al cierre del programa, para una operación que logro productos en su ejecución de manera no esperada.

Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco

Comentarios/sugerencias adicionales para mejorar el futuro desempeño del Banco. Que la capacitación de los equipos en el manejo de los sistemas y normas del Banco debe ser periódica. Que para el cierre de una Operación debe de dar la capacitación o guía para que la misma sea efectiva.



Anexo 3: Informe de Evaluación Intermedia sobre el PDPCRBM (Capítulo 9 del Primer Informe: Conclusiones y recomendaciones) (Elaborado por la firma OTSCORP; versión final de marzo 2014)

El PDPCRBM ha logrado importantes y numerosos productos con modestos resultados e impactos debido a que la mayoría de los productos aún no están en operación o no se han implementado, por lo que el Programa tiene alta probabilidad de lograr sus objetivos, es decir, los resultados e impactos esperados.

Esto requiere acciones o productos adicionales o complementarios y la capacidad adecuada de las instituciones – elementos que se han identificado en esta evaluación – para operar los productos y generar los resultados, aunque también hay factores importantes sobre los que el Programa o la intervención pública no tienen pleno control, como la cooperación de la comunidad en la conservación y los asentamientos irregulares, y factores externos que determinan la viabilidad de algunas inversiones, como la demanda por servicios turísticos con un fuerte componente externo y la economía irregular con orígenes y destinos fuera del territorio.

En cada una de las etapas de evaluación se identificaron aspectos que pueden mejorar la asignación de los recursos públicos con base en la experiencia del Programa. El principal riesgo es no dar seguimiento a las numerosas actividades iniciadas porque puede implicar la pérdida de recursos públicos. Las principales EPP (CONAP, MICUDE, INGUAT) están enteradas de este riesgo, pero necesitan apoyo, especialmente en aspectos presupuestales y de ordenamiento financiero.

1 El diagnóstico

El diagnóstico de los problemas del Petén es una actividad continua. Hay importantes estudios que no estaban disponibles para la formulación del Programa. Con recursos del Programa también se elaboraron estudios relevantes para la gestión pública en la región. Por lo tanto, este aspecto es pertinente para mejorar la calidad de la intervención pública en la región con base en lo logrado por el Programa.

La revisión de los numerosos estudios diagnósticos permite identificar cinco aspectos que requieren mayor atención para mejorar la asignación de los recursos públicos en la región y formular soluciones efectivas:

1. Revisión de la literatura. Como se ha indicado, la literatura sobre el desarrollo del Petén es abundante, se ha generado antes y durante la ejecución del PDPCRBM, pero requiere estudio detallado e integrado con el fin de derivar conclusiones operativas y recomendaciones viables.
2. Marco conceptual. Se requiere utilizar un marco conceptual apropiado en los diagnósticos realizados. Se debe tener en cuenta que se trata de la asignación eficiente de los recursos públicos. Las principales actividades económicas del Petén generan bienes con características de “bien público” con importantes externalidades, por lo que se requiere regulación de los mercados mediante la intervención pública. La protección del patrimonio cultural y natural tiene un costo no internalizado en los servicios turísticos. La “agricultura sostenible” no es sostenible sin compensar a los productores que generan servicios ambientales. La diversificación del turismo no solo requiere aumentar la oferta turística sin proyectar la demanda en forma realista. Hay factores externos que afectan los mercados: tenencia de la tierra, narcotráfico y en general las actividades ilegales o irregulares.



3. Normativa regulatoria. Un factor fundamental en la solución de los problemas identificados es el marco normativo sectorial y territorial. Los diagnósticos son débiles en el análisis de la normativa regulatoria y en la identificación de ajustes normativos como fundamento y complemento necesario para las inversiones del Programa. Los planes de ordenamiento territorial necesitan instrumentos jurídicos para su implementación efectiva. La normativa del sector petrolero debe ser congruente con el frágil entorno natural donde se encuentra.

4. Conflicto de objetivos. Se requiere reconocer los conflictos entre objetivos multisectoriales, no es posible lograr los objetivos de cada sector simultáneamente. El desarrollo agrícola no regulado entra en conflicto con la conservación y la “agricultura sostenible” genera beneficios públicos por los cuales los productores deben ser compensados mediante un mecanismo financieramente viable y permanente. Aún en términos generales son evidentes los posibles conflictos entre el turismo y la conservación, el turismo y el mantenimiento del patrimonio arqueológico, la explotación petrolera y la conservación, entre otros. El diagnóstico debe analizar estos conflictos con el fin de facilitar la formulación de soluciones coherentes con un equilibrio o balance de objetivos.

5. Procesos específicos. Para formular un conjunto de soluciones coherentes, viables y efectivas a los problemas identificados, es necesario profundizar en el conocimiento de algunos procesos específicos que generan dichos problemas. Se requiere establecer las “condiciones de sostenibilidad” de actividades como la “agricultura sostenible”, los productos turísticos, los procesos de intervención y mecanismos de conservación de las áreas protegidas, los procesos de ocupación del territorio y cambio en la tenencia de la tierra, el proceso de expansión del cultivo de la palma mediante la conversión de pequeñas propiedades en latifundios, el comportamiento de las concesiones forestales, entre otros.

Los estudios diagnósticos aportan gran cantidad de información sobre estos aspectos, que requieren análisis, asimilación e integración a nivel técnico y político porque a pesar de que estas observaciones se refieren al diagnóstico utilizado para formular el Programa, todavía están vigentes y se deben tener en cuenta en las actividades que se programen para consolidar las actividades iniciadas ya sea con financiamiento externo o con recursos locales.

2 Planificación del Programa y las inversiones

La etapa de planificación del Programa, así como los proyectos o inversiones financiadas con recursos del Programa, según la metodología utilizada, consiste en la formulación (definición de una jerarquía de objetivos) el diseño y la evaluación ex ante.

La formulación y el diseño del Programa estuvieron afectados por la ambigüedad creada por la deficiente integración de un programa de desarrollo sostenible (modelo BID) y un proyecto de mejoramiento de la efectividad en el manejo de la RBM (Proyecto GEF/BID). Al tratar de cubrir numerosos y diversos temas, se ejecutaron muchos productos, pero se lograron pocos resultados.

Si bien, los objetivos generales eran claros sobre lo que se esperaba, el diseño específico resultó en la elegibilidad de muchas y diversas actividades que por limitaciones de tiempo y recursos no han logrado los resultados esperados.

Los procesos de planificación del Programa, en particular, la formulación y el diseño – no obstante los numerosos estudios y propuestas – fue suficientemente general para lograr los objetivos generales. A este nivel fueron acertados (responde a los problemas generales), pero dejó en manos de la ejecución del Programa (MARN/UP y EPP) la identificación y planificación de proyectos y actividades específicas y, a este nivel, la aplicación de los criterios de viabilidad del



ROP (evaluación ex ante), que además no eran muy precisos o pertinentes y no garantizaban la asignación eficiente de los recursos públicos.

Por ejemplo, en las AP, un plan de manejo (producto) debe establecer “objetivos de manejo” (resultados) y formular los proyectos orientados a lograrlos, no solamente las demarcaciones. Al final, un criterio fue el de atender las demandas puntuales y discrecionales de las EPP, según algunos funcionarios de las EPP, bajo los límites de los presupuestos anuales.

Se recomienda formular las intervenciones para consolidar las inversiones iniciadas en términos de proyectos completos en los que se definan claramente los resultados que se proponen lograr.

3 Financiamiento

Este aspecto se evalúa en el Segundo Informe y no presentó problemas significativos.

4 Ejecución y productos

La evaluación del proceso de ejecución también se analiza en el Segundo Informe. El desempeño de la ejecución se refleja en gran parte en los productos logrados, los cuales fueron en general satisfactorios. Sin embargo, la UP – debido a la forma como fue diseñado el Programa – debió desempeñar un importante proceso de identificación, selección y preparación de inversiones específicas con el apoyo de las EPP, bajo los lineamientos y criterios del ROP. Este proceso debe mejorarse en la consolidación de los proyectos iniciados.

Los productos logrados por el Componente 1: Manejo sostenible de los recursos naturales y ambiente, fueron modestos comparados con los esperados o sugeridos por el Programa Propuesta de Préstamo y Proyecto GEF/BID). Pero probablemente este fue muy ambicioso y los temas sugeridos eran “indicativos” y estaban fuera del alcance de las capacidades financieras, institucionales y de tiempo del Programa. Con los recursos asignados, no era posible incluir todos los temas sugeridos en los documentos mencionados. Sin embargo, todos los productos contratados se lograron y son importantes y necesarios, pero requieren acciones adicionales para lograr los objetivos del componente.

Con respecto al Componente 2: Puesta en valor sitios arqueológicos y turísticos, se lograron importantes productos. Se construyó el Museo Mundo Maya (ver Anexo B), cuatro de las actividades (estudio de factibilidad, construcción, línea eléctrica y supervisión) del cuadro mencionado está asociadas con este proyecto. También se construyó la infraestructura turística en Yaxhá-Nakúm-Naranjo. Se elaboraron cuatro estudios de factibilidad, uno de los cuales está asociado con la señalización del PN Tikal. Y se prepararon seis “instrumentos de gestión”, (manuales, planes, guías) incluyendo el plan de desarrollo turístico de la península de Tayasal.

Todos los productos logrados contribuyen al objetivo del componente de poner en valor sitios arqueológicos turísticos, aunque claramente la mayoría son productos que requieren actividades adicionales para lograr resultados. Los “instrumentos de gestión” pueden contribuir o facilitar las operaciones o la generación de resultados cuando se implementan. Por esto es esencial el seguimiento necesario para que la institución operadora, que ya no depende directamente del Programa o de MARN/UP, utilice adecuadamente estos productos, ya que en muchos casos los planes no se implementan o cuando se van a implementar ya están desactualizados y se pierden los recursos invertidos.

El Componente 3: Fortalecimiento Institucional, estaba orientado a mejorar la capacidad de las EPP; tres de los cuatro componentes del Proyecto GEF/BID estaban relacionados con el



fortalecimiento institucional de las entidades con competencias en la RBM, especialmente el CONAP (5 actividades del componente 1). Una característica particular de este componente es que la mayoría de las actividades (24 de 39) corresponden a contrataciones de personal de las EPP relacionado con la ejecución del Programa. Ocho corresponden a servicios técnicos de apoyo en temas específicos (cambio climático, EIA, adquisiciones) y 6 a equipamiento e instalaciones.

En este componente, el problema no son los productos, que se entregaron a satisfacción según lo contratado, sino la formulación de los mismos, que se realizó en la etapa de ejecución del Programa. El fortalecimiento institucional es más que el suministro de equipos, instalaciones administrativas, manuales y personal, a menos que estos productos sean los necesarios para completar procesos bien definidos dentro de las funciones institucionales que se han identificado como débiles.

5 Operación y resultados

El principal operador de los productos del Programa es el CONAP (a través de la SECONAP), encargado de todas las actividades que se desarrollan en las AP, en coordinación con MICUDE (a través de la DGPCYN) e INGUAT. El MAGA coordina los proyectos agrícolas que operan las cooperativas o asociaciones de productores. Las capacidades institucionales de CONAP/SECONAP, MICUDE/DGPCYN y MAGA son fundamentales para convertir productos en resultados. Estas instituciones han desempeñado sus funciones en forma satisfactoria con respecto a los requerimientos del Programa, pero no han tenido oportunidad de mostrar su desempeño con respecto a la generación de resultados porque hasta recientemente se han entregado los productos y estos requieren elementos complementarios que no dependen necesariamente de las instituciones o del Programa sino del gobierno central, especialmente presupuesto. Un ejemplo es MICUDE/DGPCYN, que está realizando importantes esfuerzos para convertir las instalaciones financiadas por el Programa en el Museo Mundo Maya funcionado.

Los resultados esperados del Programa (no obstante los indicadores de los marcos lógicos y el marco de resultados) eran: contar con un manejo adecuado de la RBM y las AP; sitios arqueológicos turísticos operando; inversiones agrícolas sostenibles en producción; y, las instituciones respectivas desempeñándose en forma efectiva según sus funciones regulares relacionadas con los objetivos del Programa. Cada proyecto o actividad financiada debía contar con sus propios resultados, que contribuyen a los resultados de los componentes y del Programa.

Los resultados, según el concepto de la metodología no se han logrado por una razón principal: no se han completado todos los productos requeridos, por lo que los operadores no han tenido oportunidad de mostrar su efectividad; se avanzó en muchos frentes simultáneamente y no se ha completado ninguno, aunque casi todos los productos se han logrado en forma satisfactoria.

El Museo Mundo Maya está inactivo por falta de personal guía, curadores, arqueólogos, las piezas arqueológicas requieren transporte especial, el presupuesto no es suficiente. Situación similar se presenta en el COC de San Miguel La Palotada y la infraestructura turística en Yaxhá- Nakúm-Naranjo. Los numerosos planes de manejo y otros instrumentos de gestión requieren implementación.

Por lo tanto, la probabilidad de lograr resultados es alta, una vez se completen los productos requeridos. La principal limitante actualmente es la falta de presupuesto de funcionamiento, que se presenta en casi todas las instancias relacionadas con el Programa.



6 Impacto del Programa

El objetivo “superior” o más general del Programa (impacto esperado) es mejorar el bienestar de la población de la región “con énfasis” en la conservación de la RBM, un objetivo complementario. En la práctica, se trata de establecer un balance o lograr un equilibrio (desarrollo sostenible) entre la conservación y el desarrollo económico y social que contribuyen al bienestar de la población.

El impacto es generado por los resultados y como estos no se han logrado, no se puede esperar que se observe el impacto. Pero como la probabilidad de lograr los resultados esperados es alta, entonces la probabilidad de que estos generen los impactos esperados también es alta. Claramente, el Museo Mundo Maya está próximo a generar resultados (se proyecta abrir 2 o 3 salas a mediados de 2014)¹¹, lo que implica generación de ingresos a corto y mediano plazo. Los planes de negocio y los planes de finca preparados con recursos del Programa, una vez implementados (resultados) tienen la posibilidad de generar ingresos a los pequeños productores. Es esencial, por lo tanto, garantizar que las entidades responsables tengan los elementos necesarios para consolidar estas inversiones.

7 Evaluación ex post

El Programa no tiene un sistema formal de seguimiento y evaluación, aunque la UP ha realizado importantes esfuerzos para dar seguimiento a las inversiones financiadas y garantizar la transparencia mediante la publicación de la extensa documentación generada. Los Informes Semestrales de Progreso presentan la información detallada del estado de ejecución del Programa.

Se recomienda simplificar el sistema de indicadores, teniendo en cuenta que la información tiene un costo por lo que se requiere establecer los mínimos indicadores que permitan derivar conclusiones pertinentes sobre un tema específico.

8 Manejo sostenible de los recursos naturales y ambiente

El balance general de la ejecución de este componente, incluidos los subcomponentes del Proyecto GEF/BID, supone que en lo que resta de Programa no es posible recuperar la agenda prevista en la formulación. Sin embargo, algunas actividades identificadas para 2014 – formuladas en el PEP de 2013 para las dos operaciones (MARN/UP 2013, Anexos 6 y 14) en torno a la ejecución de planes de finca y planes de negocio – requieren reactivar el subcomponente 2 de actividades compatibles con la conservación y uso sostenible (subcomponente 2d) orientado a la sistematización de experiencias en agricultura sostenible para las condiciones socio-ambientales y legales de la ZAM.

Es recomendable que la sistematización incluya:

- La certeza de sostenibilidad de los modelos de producción una vez las ayudas financieras programadas se terminen.
- La garantía de acceso a mercados viables para lo cual las asociaciones y productores requieren de la prestación de servicios complementarios de información y asistencia técnica que proyecte las ventas en lo local regional y cubra las opciones de exportación¹².

¹¹ NOTA: Dicha situación permanecía prácticamente igual en noviembre del 2016, cuando se realizó el Taller de Cierre del Programa.

¹² Hay experiencias relevantes sobre este aspecto en el Programa PDER financiado por el BID y ejecutado por SEGEPLAN.



- La validación permanente de las prácticas agronómicas para garantizar la compatibilidad, para esto se requiere generar un mínimo de indicadores acordes con las condiciones agroecológicas de la ZUM.
- Para lo anterior se requiere superar la etapa de enunciados simplistas en cuanto a que la biodiversidad se conserva solamente con la recuperación de la cobertura, es necesario caracterizar los ecosistemas para entender los procesos interrumpidos y establecer la zonificación de prioridades dentro de la ZUM de tal forma que se garantice el precepto consignado en la actualización del Plan Maestro de la RBM (CONAP-MICUDES-WCS 2013a, 79):

La Zona de Amortiguamiento de la RBM debería mantener una matriz boscosa relevante dentro de un mosaico de actividades productivas compatibles con la conservación de la diversidad biológica y los servicios ambientales prestados por las zonas núcleo y de usos múltiples de la reserva, con el fin de poder funcionar como un verdadero amortiguador de las presiones sobre el interior de la reserva y asegurar la resiliencia del sistema a largo plazo. El fortalecer la gestión en esta región es fundamental pues permitiría que la población local pudiera aprovechar directamente bienes y servicios ambientales provenientes de la ZAM, sin tener que migrar hacia las Zonas Núcleo y Zona de Usos Múltiples en búsqueda de satisfacer sus necesidades.

- Lo anterior implica reactivar en forma coordinada con el seguimiento de los proyectos productivos una agenda de investigación que incremente el conocimiento científico como soporte a las decisiones de manejo agrológico hacia el mínimo impacto y máximo aprovechamiento de los recursos y que proponga alternativas novedosas para hacer partícipes a los agricultores de la ZUM, en esquemas de beneficios por contribuir al mantenimiento de la RBM. Por lo general los esfuerzos asistencialistas para la conversión de modelos productivos en zonas protegidas deben acompañarse de nuevos incentivos y beneficios asociados con la conservación ambiental a través por ejemplo de pagos por servicios ambientales, actividades ya señaladas en el subcomponente 2A del Proyecto GEF/BID.
- Independiente de la continuación y enfoque del PDPCRBM y del Proyecto GEF/BID es recomendable revisar la agenda política con respecto a la RBM. El enfoque sistémico representado en el Gráfico 1-1 deja concluir que de no tomarse medidas para interrumpir el circuito de deterioro (A y B retroalimentándose permanentemente) los esfuerzos puntuales combatiendo las causas intrínsecas están en alto riesgo de fracasar, para lo cual se recomienda:

Con respecto a las Causas Fundamentales:

- Reconocer el problema social que genera la demanda de tierras en escenarios extraterritoriales a la reserva, que se materializan en desplazamiento por diferentes dinámicas económicas regionales como el avance de cultivos agroindustriales y la remanencia de los problemas no solucionados tras el conflicto armado, al respecto es recomendable retomar una política coherente con los problemas actuales que incluye una fuerte intervención de economías ilegales provenientes del narcotráfico, para lo que se requieren normas pertinentes que no solo combatan las actividades ilegales sino que den seguridad en la tenencia de la tierra a los campesinos. Al respecto la Fase II del diagnóstico de la EAE es clara:



Desde las organizaciones campesinas, se considera que la labor del Fondo de Tierras y CONTIERRAS ha sido insuficiente para atender el problema. Si se ha avanzado en la tipificación y caracterización del problema, que se identifica en dos puntos: falta de recursos financieros del Estado para la compra de tierras, y la restricción de las leyes vigentes, ya que los esquemas de acuerdo, fuera del Fondo de Tierras, no son vinculantes y hacen que el problema no se acabe por solucionar....

Desde las cooperativas y organizaciones campesinas existe un reclamo por la falta de cumplimiento de estos objetivos, relacionados con los Acuerdos de Paz, y la continuación del problema de injusticia social, a pesar de las sucesivas firmas de acuerdos internacionales: Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural o las Metas de Desarrollo de los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas. (MARN - TAU 2011a, 123)

- Los mismos diagnósticos señalan alternativas institucionales para enfrentar el problema de tierras y recomienda al MAGA y al Ministerio de Salud y Asistencia Social trazar políticas
- para atender a la población migrante y prevenir los desplazamientos, (ver (MARN - TAU 2011b, 22)), hoy agravados por la concentración de la propiedad.¹³
- Complementariamente se debe atender el problema de la capacidad de las instituciones no solo como acertadamente se han fortalecido técnicamente a través del Programa, es importante dentro de las causas fundamentales, mejorar el sistema de justicia aliado imprescindible para la solución de los conflictos sociales y de tierras. Al respecto en la misma sección el EAE resalta: “En este conflicto por la tierra, otro actor relevante es el sistema de Justicia, y éste se encuentra muy debilitado y muy permeable a la corrupción, lo que dificulta la resolución del mismo.” (MARN - TAU 2011b, 22).
- Las recomendaciones anteriores les darían viabilidad a soluciones locales como la sugerida de “Involucrar y capacitar a los COCODES por medio de sus comisiones de seguridad para fortalecer el control territorial y evitar la concentración de tierras en grandes latifundios en sus comunidades.” (CONAP-MICUDES-WCS 2013b, 80) En las actuales condiciones estas organizaciones estarían en evidente desventaja para evitar la concentración de la tierra, con grave riesgo de generar escenarios de violencia.¹⁴

Con respecto a las Causas Intrínsecas, de hecho, las acciones que se recomienden para enfrentarlas están condicionadas por las causas fundamentales, sin embargo, es recomendable continuar con las actividades estratégicas formuladas en el Programa:

- Es prioritario continuar con los esfuerzos para conformar una política de asentamientos humanos no solo para caracterizar su dinámica sino para atender los casos más urgentes propios de los conflictos ambientales y de tierras. Esta política debería complementarse y armonizarse con las estrategias de comando y control que se aplican desde los COC de tal suerte que garantice la identificación de los actores generadores de conflicto y plantear soluciones que erradiquen el acaparamiento de tierras, la contaminación petrolera bajo esquemas de seguridad jurídica y equidad. Las propuestas deben concretarse en la formación de la oficina de relaciones con la comunidad recomendada por el Programa.
- Es recomendable adoptar una legislación especial que atienda la presencia de la explotación petrolera en cercanía de áreas protegidas, la tecnología disponible en ese sector está en

¹³ En la evaluación ambiental estratégica (MARN - TAU 2011b, 34) se llama la atención del avance del latifundio en la región: “Diversos datos corroboran estas dinámicas, así se observa que en el periodo (1997-2007) se ha producido un proceso de concentración de la propiedad, con un fuerte incremento en la extensión, mientras se produce una fuerte reducción en el número de fincas, de 15 mil a 10 mil. También la encuesta agraria de 2008 refleja que se ha producido un descenso de productores individuales”.

¹⁴ De acuerdo con el diagnóstico del Plan Maestro (CONAP-MICUDES-WCS 2013a, 81) al respecto afirma: “En algunos casos, los mismos representantes de las bandas del crimen organizado y grandes ganaderos se han infiltrado en los COCODES, quitando cualquier esperanza de desarrollo democrático y de representación legítima de los intereses comunitarios”.



capacidad de atenuar y compensar los impactos negativos sobre las personas y sobre los ecosistemas. A la economía del petróleo es necesario incluirle costos ambientales y hacerla responder por los posibles daños que cause. Para esto se requiere complementar el conocimiento de la biodiversidad a tal punto que se conozca su valor económico, conocimiento hasta ahora deficiente (Componente B del Gráfico 1-1).

- Continuar con el fortalecimiento de CONAP, para que además del monitoreo puntual desarrolle la capacidad diagnosticar e identificar tendencias a través de la integración de la información territorial y la dinámica social. Es importante que CONAP sea el depositario del conocimiento generado en el subcomponente que propone una agenda de investigación. Es importante que además de afianzar las estrategias de comando y control la institución tenga herramientas jurídicas, tecnológicas y de conocimiento de la sociedad para consolidar la planificación del territorio.
- El fortalecimiento de la visión territorial de CONAP debe conducir también a ordenar la intervención de las diferentes agencias internacionales que hacen presencia en Petén, bajo diferentes enfoques e intereses. La cooperación debería aprovecharse bajo objetivos claros y reglas del juego preestablecidas.¹⁵
- Apoyar a CONAP en la caracterización del avance de la ganadería como herramienta para proponer soluciones y establecer responsabilidades, según (CONAP-MICUDES-WCS 2013a, 81):

... la colonización por migrantes del resto del país fue la principal amenaza a la RBM por muchos años, mientras que, en la actualidad, aunque sigue ocurriendo, ha sido desplazada en importancia por el avance de la frontera ganadera, que no deja prácticamente nada, ni siquiera los parches de bosques y guamiles, propios de la agricultura de tumba, roza y quema de los bosques tropicales húmedos.

- Desarrollar criterios y definir zonas para implementar el turismo sostenible desde la perspectiva de vínculo efectivo de las comunidades. Es recomendable que la región busque un equilibrio entre la gran monumentalidad administrada por IDAEH y las iniciativas de turismo sostenible como fuente de ingreso que incluya a las comunidades. Al respecto se debe estudiar una política definida para el Mirador que seleccione la mejor opción, que permita su aprovechamiento con beneficios locales.

Con respecto a las Causas de la Subutilización y Falta de Conocimiento de la Biodiversidad.

El modelo de deterioro clarifica que, aunque se hagan esfuerzos por frenar el deterioro de la biodiversidad, esta se retroalimenta por la falta de su valoración. Es por ello que es recomendable hacer un esfuerzo por generar conocimiento científico y económico de los recursos de la reserva y garantizar la normativa que proteja el patrimonio en función de su valoración. Sin la voluntad política para conocer y valorar la biodiversidad el modelo continúa en círculo vicioso.

9 Puesta en valor de los sitios arqueológicos y turísticos

Centro de Visitantes de Yaxhá. Es recomendable hacer seguimiento a la interacción del Centro de Visitantes con los niveles del lago Yaxhá. En opinión de funcionarios del IDAHE ¹⁶ la zona donde se decidió construir el centro, hace parte de la cota de oscilación temporal del nivel del lago,

¹⁵ Según el Diagnóstico Territorial del Plan de Desarrollo Integral (SEGEPLAN 2011, 192): "En el Petén hay alrededor de 130 proyectos que se ejecutan con fondos de la cooperación internacional. De este grupo de proyectos el 46% abordan temáticas relacionadas con el ambiente".

¹⁶ Entrevista con el Arq. Raúl Noriega del IDAHE.



a pesar que se hicieron las recomendaciones del caso.¹⁷ En efecto, afirman, la zona ha estado inundada por temporadas. Es recomendable hacer las consultas oficiales con los constructores y con los supervisores de la obra. Adicionalmente en este centro se debe revisar algunos acabados que ya presentaban deterioro, los cuales se describen en el Anexo B.

Es pertinente consolidar el impacto social del Centro de Visitantes a través de la vinculación de los 7 comités comunitarios de turismo, que, a través de la coordinadora de turismo del Parque, Sofía Anzueto, están en proceso de vincularse en actividades que se concentrarán en el centro de visitantes, tal como servicios de guías, artesanías, suministro de comida, transporte acuático, transporte terrestre, actividades de camping y promoción de frutas.

Es importante que los planes de negocio de estos comités sean monitoreados con el fin de darles asesoría oportuna y además documentar la experiencia, ya que brinda la oportunidad de desarrollar en forma piloto, las iniciativas que se han recomendado reiteradamente, en torno al potencial del turismo de naturaleza articulado al turismo arqueológico, con vinculación de comunidades locales. En vista que el Programa no avanzó significativamente en la promoción de pequeñas iniciativas de turismo en áreas protegidas (subcomponente 1d del Proyecto GEF/BID) siguen vigentes las recomendaciones del estudio JICA del 2002 (*JICA Consultants International Co. Ltd. 2002*):

- Diversificación del turismo arqueológico (prioridad);
- Desarrollo de Petén Itzá como un destino vacacional, (en este caso se debería incluir el lago Yaxhá cuyo potencial paisajístico es indiscutible);
- Integración del turismo de naturaleza con el turismo arqueológico;
- Revitalización de las tradiciones culturales
- Fortalecimiento del sistema turístico.

El grupo de actividades que proponen los 7 colectivos, encajan adecuadamente en estas prioridades, así los intentos de diversificación, desarrollo de las tradiciones e inclusión de los atractivos gastronómicos, en el evento de consolidarse, podrían incidir en el promedio de estadia y gasto por turista como se ha buscado. Si bien éste sería una experiencia en pequeña escala, daría suficientes lecciones como para mejorar localmente o replicarla en otras zonas de Petén.

Para respaldar el funcionamiento del Centro de Visitantes y la puesta en marcha de actividades con las comunidades, es prioritario garantizar el mantenimiento de la carretera desde Tikal. Aunque en los 17Km de recorrido hay solo tres puntos críticos, el estado de estos impide el acceso de transportes colectivos con turistas. El acceso solo se puede hacer (a enero de 2014) en vehículos de doble tracción (4x4).

Museo de San Miguel. La ubicación y la viabilidad de visita del Museo fue un tema que no fue posible documentar, ahora que la construcción es un hecho, la tarea inmediata es concretar los aspectos de funcionamiento (guías, curadores, inventario de muestras, documentación, etc.). Es importante garantizar su sostenibilidad a través de campañas de promoción y vincular a la comunidad local ya sea en tareas internas o de funcionamiento del museo, y en actividades complementarias o externas, orientadas a mejorar la oferta turística en el entorno urbano y a los sitios arqueológicos cercanos. La Presidenta del COCODES y alcaldesa auxiliar ha liderado el proceso de inclusión de la comunidad en el funcionamiento del museo y transmite la preocupación de la población por la falta de resultados en este sentido. Es recomendable normalizar la tarifa de transporte en lanchas desde la isla de Flores, actualmente no se cuenta con un monto unificado, el valor del pasaje oscila a criterio de los mismos operadores.

¹⁷ Sin embargo, no se obtuvo evidencia escrita de estas solicitudes.