

INFORME DE EVALUACIÓN

Proyecto: Fortalecimiento en la Política Pública de Vivienda Sustentable en Guatemala

Guatemala – México – Alemania

CENTRO DE ESTUDIOS Y PROYECTOS S.R.L.

Ileana Melendreras

Noviembre, 2022

El presente Informe de Evaluación fue realizado por el Centro de Estudios y Proyectos S.R.L. de Bolivia, por encargo del Fondo Regional para la Cooperación Triangular (CTr) con socios de América Latina y el Caribe – GIZ.

AUTORA

Ileana Melendreras

REVISORES

Christof Kersting

Felipe Rossi

Myrian Mello

Arnaud Laaban

Noviembre, 2022

INFORME DE EVALUACIÓN DEL PROYECTO

Fortalecimiento en la Política Pública de Vivienda Sustentable en Guatemala

ÍNDICE

Glosario	iv
Resumen ejecutivo	v
1.Introducción	1
2.Presentación del Proyecto	2
3.Breve análisis del contexto del Proyecto	3
4.Resultados de la evaluación	4
4.1 Pertinencia y calidad del diseño	5
4.2 Coherencia interna y externa	6
4.3 Eficacia del proyecto	10
4.4 Eficiencia de la implementación	13
4.5 Efectos logrados e Impactos previsibles	15
4.6 Sostenibilidad de los procesos y resultados alcanzados	16
4.7 Valor Agregado	17
4.8 Enfoque de género y otras transversales	19
4.9 Sección triangular	20
4.10 Calificaciones del resultado de la evaluación	23
5. Lecciones aprendidas, Conclusiones y Recomendaciones	26
5.1 Lecciones aprendidas	26
5.2 Conclusiones	27
5.3 Recomendaciones	29
ANEXOS	31
ANEXO I. Bibliografía y Listado de documentos revisados	31
ANEXO II. Agenda de reuniones y personas entrevistadas	31
Anexo II.a. Entrevistas realizadas	32
Anexo II.b. Encuestas enviadas vía correo electrónico	33

Glosario

BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CEP	Centro de Estudios y Proyectos
CIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
CONAVI	Consejo Nacional de la Vivienda (Guatemala)
CONAVI	Comisión Nacional de la Vivienda (México)
COPLAN	Plataforma de Cooperación de América Latina del Norte (por sus siglas en alemán)
CTr	Cooperación Triangular
EE	Eficiencia Energética
ER	Energías Renovables
FHA	Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas
FR	Fondo Regional
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional, por sus siglas en alemán, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
OCDE	Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización No Gubernamental
DU	Desarrollo Urbano
FENACOAC	Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito
FENACovi	Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda
FHA	Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas
FODHAP	Federación de Organizaciones y Asociaciones para el Desarrollo del Hábitat Popular
FOGA	Fondo de Garantías
FONTIERRAS	Fondo de Tierras
FOPAVI	Fondo para la Vivienda
INE	Instituto Nacional de Estadística
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
MGP	Movimiento Guatemalteco de Pobladores
MIB	Mejoramiento Integral de Barrios
MICOOPE	Sistema de Cooperativas
MINURVI	Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe
ONNCCE	Organismo Nacional de Normalización y Certificación de la Construcción y Edificación (México)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización No Gubernamental
PEI	Plan Estratégico Institucional
PMIB	Política de Mejoramiento Integral de Barrios
PNVAH	Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos
POA	Plan Operativo Anual
RUV	Plataforma del Registro Único de Vivienda
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal
SNIIV	Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda

Resumen ejecutivo

El proyecto Fortalecimiento de la Política Pública de Vivienda Sustentable en Guatemala, 2017-2020, se planteó como objetivo “Fortalecer las capacidades del sector vivienda de Guatemala para el desarrollo de políticas públicas de vivienda sustentable en el marco de la Ley de Vivienda y de la nueva Agenda Urbana Habitat III, con base en las experiencia y mejores prácticas de México al respecto”. Este proyecto se desarrolló con socios estratégicos del sector vivienda, entre ellos: la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), México, el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda de la República de Guatemala (CIV) Viceministerio de Vivienda, el Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI) Guatemala. Como contraparte política, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y por Alemania el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). El proyecto se planteó una duración de 24 meses (enero 2017-diciembre 2018), se ejecutó del 01-01-2017 al 30-11-2020 y contó con un financiamiento de €700.000 (€300,000 de Alemania como socio principal, €300.000 de México como socio facilitador y €100.000 de Guatemala como socio solicitante.

El resultado más relevante del proyecto es la actualización de la política pública de vivienda en Guatemala, desarrollada mediante un proceso sumamente participativo, así como el fortalecimiento de capacidades del sector vivienda y su articulación, mediante 4 líneas de acción consideradas en el diseño del proyecto: Línea de Acción 1: Marco Regulatorio y Normativo de Vivienda Sostenible; Línea de Acción 2: – Políticas de Fomento para la Vivienda Sustentable; Línea de Acción 3: Compartir la Experiencia del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) de CONAVI México y Línea de Acción 4: Regionalizar la experiencia a través del Grupo de Ministros y Autoridades Máximas en materia de Vivienda y Desarrollo Urbano de América Latina y El Caribe (MINURVI).

El CEP realizó la evaluación ex post del proyecto entre los meses de agosto a noviembre de 2022, de acuerdo al Plan de Trabajo presentado al Fondo Regional (FR), con una metodología participativa y diversas herramientas, de acuerdo a los criterios estandarizados del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Los principales hallazgos son los siguientes:

- El proyecto muestra alta **pertinencia**, pues respondió a una problemática histórica y acuciante del país. La CTr fue una modalidad idónea, que reunió a entes especializados y con trayectoria, que aportaron capacidad, compromiso y experiencia, alcanzando buenos niveles de articulación y aprendizaje recíproco; lo cual impactó en la política pública de vivienda sustentable.
- Tiene una **coherencia** elevada, pues responde a instrumentos nacionales, como el K´atun 2032 y la Agenda Urbana Habitat III. En lo internacional se vinculó al ODS 11, aunque esto fue suficientemente documentado en los informes del proyecto. El diseño participativo recogió las propuestas de las instancias involucradas y la ejecución se fortaleció con entes de alto nivel que le dieron consistencia y relevancia. El diseño corresponde a los criterios y al formato de la CTr. Algunos indicadores podrían haber evidenciado más el impacto que se quería alcanzar.

- La **eficacia** es positiva, con el cumplimiento de actividades, resultados e indicadores. Destacan la actualización de la política pública de vivienda sustentable, la instalación de la Comisión de Tecnología Aplicada (Mesa Transversal de Vivienda Sustentable) y el fortalecimiento de capacidades, entre otros. Además se produjeron herramientas para la toma de decisiones como el diagnóstico y sus recomendaciones sobre marcos regulatorios, normativos y legales y se fortaleció el liderazgo de Guatemala en la región en cuanto a los marcos regulatorios enfocados en la eficiencia energética y conservación del medio ambiente.
- Los **aprendizajes** están a tono con los objetivos previstos y abarcan a la CTr, a las políticas públicas, al carácter sustentable de las viviendas, un aspecto por demás relevante, así como a mecanismos de evaluación, supervisión y monitoreo de procesos.
- La **eficiencia** es el aspecto menos exitoso, pues aunque el Comité de gestión funcionó en términos generales y los recursos fueron suficientes y se administraron adecuadamente, hubo retrasos significativos en la ejecución prolongando el tiempo de ejecución. Esto último debido a factores externos e internos entre los que sobresale la falta de respuesta ágil a determinados procesos y el cambio constante de personal en las tres instancias.
- Los **efectos/impacto** se focalizan en la transferencia de conocimientos que abarcan a una cantidad importante de actores del sector público de Guatemala, que además de incrementar su capacidad para trabajar en equipo, profundizaron su comprensión sobre la temática. El trabajo de la Mesa Transversal resultó en la política pública actualizada, en otras políticas y estrategias, en mayor conciencia de los aspectos sustentables en términos ecológicos y de la participación de las comunidades organizadas, así como en aprendizajes relevantes.
- La positiva **sostenibilidad** técnica se previó con acierto en la planificación, fortaleciendo la Mesa Transversal como mecanismo de coordinación que continúa vigente, en especial para la aplicación de la política pública que cuenta con respaldo político y técnico. Las relaciones de intercambio entre países se mantienen activas.
- Hay debilidades en la aplicación de los **enfoques transversales**, pues si bien previó el enfoque de género, sólo lo concretó en la participación protagónica de mujeres. No obstante, la evaluación no encontró evidencias de aplicación del enfoque de medio ambiente de forma explícita, aunque es la temática principal del proyecto. También están ausentes los enfoques de derechos humanos y el intercultural.
- El **valor agregado de la CTr** pues permitió alcanzar los resultados, mediante el fortalecimiento organizativo de la Mesa Transversal, del incremento de capacidades, la elección atinada de las instancias participantes que desarrollaron vínculos de confianza y aprendizaje recíproco, gracias a los principios de horizontalidad, complementariedad y confianza. También por el rol del FR/GIZ en aspectos técnicos, políticos y de gestión que, en conjunto, permitieron la articulación de actores de diversos países y un nivel considerable de apropiación. De forma minoritaria se observó la necesidad de profundizar en la comprensión del carácter de la CTr en algunos actores.

Las principales **recomendaciones** que se plantean son:

- En planificaciones futuras, fortalecer los indicadores de impacto y realizar análisis más profundos del contexto para definir posibles riesgos externos y

medidas de mitigación que no afecten la temporalidad del proyecto o bien ampliar el tiempo. Además, monitorear de forma trimestral los indicadores y definir aprendizajes para todos los socios, así como un rol más protagónico del socio solicitante, que quede plasmado en los acuerdos iniciales.

- Considerar una segunda fase destinada a consolidar logros, fortalecer iniciativas exitosas en marcha, involucrar al Sistema de Consejos de Desarrollo en Guatemala para promover la descentralización; además contemplar en los proyectos un período inicial para sensibilizar y capacitar sobre las particularidades de la CTr.
- Incorporar y atribuirle mayor protagonismo a la mirada y las propuestas de comunidades organizadas y de personas del sector informal, definiendo con claridad su rol, expectativas y propuestas. Esto implica asegurar asesoría técnica y acompañamiento para una participación real.
- Para fortalecer la eficiencia es necesario mejorar la respuesta ante factores internos y externos potenciales y previsibles, tomando en cuenta los cambios de gobierno previstos en los calendarios nacionales y agilizar los procesos administrativos en todas las instancias involucradas.
- Para fortalecer los ejes transversales, es recomendable contar con asesoría técnica especializada desde GIZ a las contrapartes. Además, realizar análisis de la realidad que identifiquen las brechas de los sectores vulnerables, asegurar mecanismos operativos para superarlas, incluir resultados esperados, indicadores y metas, según la especificidad de los proyectos.
- Minimizar en lo posible el cambio de personal clave en todas las instancias participantes en los proyectos y contar con protocolos de transferencia de funciones para un seguimiento óptimo. Estos protocolos pueden realizarse con la participación del personal, previo a su partida, para definir con claridad el estado de los diferentes procesos y los aspectos estratégicos pendientes, considerando las funciones específicas que le competen según el cargo.
- Fortalecer el diseño de mapas de actores durante la planificación de los proyectos que permita contar con alternativas de operación en caso de que la contraparte principal evidencie dificultades para cumplir con su rol en tiempo y forma. Es importante actualizar dichos mapas sobre todo con el cambio de autoridades nacionales, describiendo a cada actor, sus fortalezas, debilidades coincidencias con el proyecto y nivel de atención y seguimiento requerido.
- La calificación total del proyecto es de 12.9, es decir "exitoso". El proyecto obtuvo una calificación de 12.83 y el aporte triangular de 13.

Resumen del proyecto

1. Fecha de elaboración:	30 de noviembre de 2016
2. Nombre proyecto:	Fortalecimiento de la política pública de vivienda sustentable en Guatemala.
3. Área de Cooperación:	Eficiencia energética y energía renovable en el sector de la vivienda.
4. Países socios del proyecto:	México (socio principal), Guatemala (socio solicitante) y Alemania (socio facilitador)
5. País del socio solicitante:	República de Guatemala (receptor del proyecto)
6. Volumen del proyecto:	€700.000 (aporte socio principal: €300,000.00 Alemania) €300.000 aporte de México como socio facilitador y €100.00 aporte del socio solicitante.
7. Institución coordinadora de cooperación internacional en el país socio, principal:	Cooperación técnica alemana a través de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Z
8. Contrapartes técnicas y sus unidades en el país principal:	Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI-México) Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU-México)
9. Instituciones ejecutoras en el país socio, solicitante:	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda de la República de Guatemala (CIV) a través del Viceministerio de Vivienda. Consejo Nacional para la Vivienda (CONAVI) de Guatemala
10. Institución del país facilitador (Alemania):	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
11. Periodo de implementación:	Del 01-01-2017 al 30-11-2020



1. INTRODUCCIÓN

La cooperación triangular (CTr) se integra con proyectos planificados, financiados y ejecutados conjuntamente por un socio del CAD de la OCDE, en este caso Alemania como socio principal, un país emergente como socio facilitador, que actúa como oferente Sur y un tercer país solicitante. Las ventajas de los socios complementan y aportan a las cooperaciones triangulares un valor agregado respecto el modelo bilateral, dadas sus similitudes culturales, étnicas y económicas. En los últimos años, los países emergentes ampliaron significativamente sus cooperaciones Sur-Sur; y hoy en América Latina y el Caribe, muchos implementan medidas de desarrollo en favor de terceros. También la CTr ha cobrado mayor importancia en la agenda de cooperación internacional en tanto modalidad complementaria que añade valor, pues tiende puentes entre la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur, permite asociaciones estratégicas para resolver retos globales y contribuye al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030.

En el marco de la CTr, los roles del socio principal, socio facilitador y país solicitante se combinan, generando aprendizajes recíprocos. El Gobierno alemán, mediante el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), le encargó a GIZ poner en práctica el "Fondo regional para la cooperación triangular en América Latina y el Caribe". Alemania es quizás el donante del CAD más importantes para América Latina y el Caribe.

En la Segunda Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Cooperación Sur – Sur (PABA+40, Buenos Aires, marzo de 2019), se destacó la importancia estratégica de la CTr para aprovechar las complementariedades, capacidades y fortalezas de los socios involucrados, movilizar recursos, promover esferas novedosas de cooperación que impulsen soluciones asequibles y coherentes con los contextos de intervención, y también para forjar alianzas orientadas a implementar la Agenda 2030¹. Por otra parte, la 20ª sesión del Comité de Alto Nivel sobre CTr, (2021), enfatizó en que la cooperación triangular complementa y enriquece la cooperación Sur-Sur, porque favorece el acceso de países en desarrollo a una mayor cantidad y variedad de recursos, conocimientos especializados y capacidades necesarios para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo y los ODS². Entre los principios de la CTr figuran: respeto por la soberanía, no injerencia en asuntos internos e igualdad de derechos. Se considera un instrumento para impulsar el intercambio de experiencias entre países que comparten realidades históricas y desafíos similares³.

¹ Cortez A., M. y Flores, J. G. 2020, p.64, citado en Plan de trabajo de la Evaluación externa de diez proyectos "Fondo regional para la Cooperación Triangular de la GIZ en América Latina". Licitación GIZ- 003/2022. Julio 2022.

² Informe del Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur.

<https://www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2021/08/20th-session-of-HLC-ES.pdf>

³ Secretaría General Iberoamericana. Programa Iberoamericano para el Desarrollo.



Este documento es el informe de evaluación ex post del proyecto Fortalecimiento de la política pública de vivienda sustentable en Guatemala. Además de la presentación, contiene información sobre el contexto nacional, los resultados alcanzados del proceso evaluativo del proyecto y de la CTr. También presenta lecciones aprendidas aportadas por sus protagonistas, conclusiones y recomendaciones. En los Anexos se enumeran las fuentes secundarias y primarias consultadas.

2. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto se enmarca en la amplia experiencia de cooperación técnica y científica entre Guatemala y México, en cuyo marco se han ejecutado 26 iniciativas de desarrollo agropecuario, seguridad ciudadana, ciencia y tecnología, protección ambiental y adaptación al cambio climático. Las iniciativas se enfocan en apoyar al sector privado respecto a la transferencia y el uso sustentable de tecnologías ambientales y climáticas (Programa COPLAN). También en el fomento de la economía y el empleo, con énfasis en jóvenes (Programa FACILIDAD), y eficiencia energética y energías renovables (Programa 4E)⁴. Esto ha generado coordinaciones efectivas que contribuyeron a impulsar este proyecto.

El proyecto se ejecutó por el Vice-ministerio de vivienda de Guatemala como socio solicitante, AMEXCID como socio principal y Alemania como socio facilitador.

2.1 Objetivo

El objetivo se centró en *"Fortalecer las capacidades del sector vivienda de Guatemala, para el desarrollo de políticas públicas de vivienda sustentable en el marco de la Ley de Vivienda y de la nueva Agenda Urbana Habitat III, con base en las experiencias y mejores prácticas de México al respecto."*

Líneas de acción

Línea de Acción 1: Marco Regulatorio y Normativo de Vivienda Sostenible

Línea de Acción 2: – Políticas de Fomento para la Vivienda Sustentable

Línea de Acción 3: Compartir la Experiencia del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) de la CONAVI México

Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. Hacia los 40 años del Plan de Acción de Buenos Aires: Perspectivas renovadas para la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, 2017.

⁴ Programa Energías Renovables y Eficiencia Energética en Centroamérica. Diseño del proyecto, Guatemala 2017.



Línea de Acción 4: Regionalizar la experiencia a través del Grupo de Ministros y Autoridades Máximas en materia de Vivienda y Desarrollo Urbano de América Latina y El Caribe (MINURVI)

2.2 Indicadores

Indicador 1: Instalar a través del Consejo Nacional para la Vivienda de Guatemala y la Comisión de Tecnología Aplicada de CONAVI, una Mesa Transversal de Vivienda Sustentable (urbana y rural), para acordar y discutir al respecto de impulsar la normatividad, los programas de fomento para subsidio y crédito, así como para el desarrollo de una guía/modelo nacional de construcción sustentable.

Indicador 2: Asesorar al ente rector de la vivienda de Guatemala para elaborar un análisis de recomendaciones para política pública de vivienda, enfocado al fortalecimiento de la producción de vivienda social urbana y rural, incorporando la sustentabilidad ambiental. Dicho documento deberá de analizar los nichos de financiamiento para los distintos modos de producción de la vivienda en el proceso de urbanización del país.

Indicador 3: Desarrollo de talleres de capacitación para que el ente rector del sector vivienda como miembro del Gobierno de Guatemala, desarrolle una plataforma informática para generar información e indicadores de vivienda y los apoye en la institucionalización de la base de datos.

Indicador 4: Desarrollar un foro regional sobre vivienda sustentable en el marco del encuentro anual de MINURVI, ya sea con sede en México o Guatemala, a fin de mostrar la importancia y los beneficios de contar con un marco regulatorio enfocado en el ahorro de la energía y los recursos naturales, programas de fomento y desarrollo de capacidades para fortalecer las políticas públicas de edificación y vivienda sustentable en la región.

3. BREVE ANÁLISIS DEL CONTEXTO

Para solucionar el déficit habitacional de Guatemala, hay que mejorar y construir cuando menos 1,831,592 viviendas; de este déficit, 81% es cualitativo y 19% cuantitativo⁵. La problemática de la vivienda es muy antigua⁶ pero a partir de 1970 se agudizó por varios factores, entre ellos el terremoto del 4 de febrero de 1976, de 7.5 grados (escala Richter), que desnudó la disparidad de sus estructuras sociales. En 39 segundos murieron cerca de 23 mil personas y 77 mil sufrieron heridas graves; 258 mil casas quedaron destruidas y 1.2 millones de personas perdieron su vivienda y se desplazaron de áreas rurales hacia cabeceras municipales y departamentales. Años después, el Huracán Mitch (1998) incrementó el déficit habitacional, cuantitativo y cualitativo, en más de 200,000 viviendas de las zonas de alto riesgo. La Tormenta Stan (2005) dejó sin vivienda a 57,000 personas y destruyó 9,500 casas. La Tormenta tropical Agatha (2010) dejó 3,377 personas damnificadas y 575 viviendas afectadas o destruidas.

⁵ El porcentaje cuantitativo alude a carencia total de vivienda, y el cualitativo a viviendas precarias.

⁶ <https://www.habitatguate.org/wp-content/uploads/2021/06/1.-Problemática-de-la-vivienda-en-Guatemala.pdf>



El Terremoto de San Marcos (2012), de magnitud 7.2 escala de Richter, dañó miles de viviendas y decenas de edificios en Quetzaltenango y San Marcos.

A no dudarlo, la pobreza extrema es determinante en el déficit de vivienda, que según Naciones Unidas ubica al país en la posición 128 de 194. Esto le impide a una importante franja de población adquirir terrenos o lotes para edificar una casa. A esto hay que sumar la pérdida de títulos de propiedad por quienes abandonaron sus tierras durante el Conflicto Armado Interno (CAI)⁷.

Desde 2012, Guatemala cuenta con una Ley de vivienda que plantea un panorama amplio para buscar financiamiento. En la pirámide de la demanda, la base está compuesta por sectores de escasos recursos, sujetos de atención estatal mediante programas y subsidios no reembolsables del Fondo para la Vivienda. Le sigue la franja de la economía informal, no bancarizada, atendida parcialmente por Organizaciones No Gubernamentales (ONG), micro-financieras y cooperativas con préstamos y tasas de interés elevadas. En Guatemala no hay un esquema de préstamos a ahorradores como el de INFONAVIT en México; lo más cercano es el Instituto de Hipotecas Aseguradas (FHA), entidad semi-autónoma que atiende al sector formal y minoritario para viviendas arriba USD 55,000.00, que está llamado a ampliar su esquema de atención. Esta institución pertenece al Consejo Nacional para la Vivienda (CONAVI), cuyas 7 comisiones orientan al Viceministerio de Vivienda -ente rector- para desarrollar planes y políticas destinadas al ordenamiento territorial, vivienda, urbanización y ciudades. La Comisión de Tecnología Aplicada a la Vivienda Social, es liderada por el Colegio de Ingenieros, que demuestra interés por conocer las políticas y programas mexicanos para introducir el uso sustentable de energía y ahorro de agua en la vivienda.

4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

La evaluación ex post del proyecto, se realizó entre agosto y noviembre de 2022, de acuerdo con el Plan de trabajo⁸, con metodología participativa, en modalidades presencial y virtual, según los criterios de CAD-OCDE. Se analizaron: la *pertinencia*, la *coherencia*, la *eficiencia*, la *eficacia*, el *impacto* y la *sostenibilidad*. La evaluación se enfocó en los resultados y el impacto, de acuerdo con la guía para la evaluación ex post externa de los proyectos de CTr. Se cumplieron las siguientes etapas: i) Revisión documental; ii) Fase de campo; y iii) Redacción de borradores e informe final. En total, se abordó a 8 personas de la AMEXCID, de la Vicepresidencia de la República de Guatemala, de CONAVI Guatemala y de GIZ Guatemala y México (Anexo II: Agenda de campo y lista de participantes). Esto se produjo mediante entrevistas individuales a profundidad, con base a un cuestionario y una encuesta en línea que fue respondida por 3 personas, cuyo resultado se incorporó al cuerpo de este documento (Anexo II.b)

⁷ Habitat para la Humanidad. s/f.

⁸ El Plan de trabajo de la evaluación fue aprobado el día 2 de septiembre de 2022.



4.1 Pertinencia y calidad del diseño

El proyecto se califica como pertinente pues la modalidad de CTr fue el mecanismo idóneo para dar respuesta a la problemática de vivienda que enfrenta el país, que presenta un déficit importante, tanto en términos cuantitativos como cualitativos que imposibilita al Estado cumplir con este derecho humano de toda la población. Por lo anterior, una de las personas entrevistadas calificó el problema habitacional en el país como “*una bomba de tiempo*”. Situación en la que se ven comprometidas viviendas de comunidades urbanas y rurales, muchas de las cuales se encuentran en riesgo inminente por estar ubicadas en laderas de barrancos, a lo que se suman movimientos sísmicos y concentración de servicios, que generan riesgos físicos, de salud y de convivencia, entre otros. Adicionalmente muchas de las acciones vigentes parten de la lógica del mercado. Los créditos bancarios no son accesibles para el 70% de la población que permanece en la economía informal y las cooperativas ofrecen créditos reducidos con altos intereses. En la actualidad en Guatemala se invierte principalmente para la clase media. En el sector popular la construcción se realiza mediante las remesas y los diseños no son sustentables y adecuados a la cultura del país, ni a los parámetros de sostenibilidad ambiental, pues se carece de asesoría técnica.

Desde el año 2004, con la aprobación de la primera propuesta de Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos -PNVAH-, se definió la vivienda como un tema a ser atendido con prioridad por el Estado. Sin embargo, en 2017, se había avanzado muy poco en el fortalecimiento de la institucionalidad, en programas, planes y proyectos necesarios para implementar acciones para lograr los objetivos y fines de la política. Por otra parte, el presupuesto destinado a vivienda social se ha reducido en los últimos años, limitando la posibilidad de atender al enorme déficit habitacional. Sumado a ello, se habían impulsado escasas medidas para aumentar el financiamiento para el acceso de vivienda de familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema⁹. De ahí que el proyecto, resultó sumamente pertinente al actualizar la política pública, enfocada en la atención de población prioritaria, detener y reducir el déficit habitacional, responsabilidad prioritaria del Estado, para cuyo propósito requería articular al sector de vivienda, desarrollar mecanismos para implementar la Ley de Vivienda 09-2012 y otros instrumentos como el Plan Nacional de Desarrollo, los Resultados Estratégicos de País y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles.

Los recursos de la CTr fueron esenciales para atender un tema de interés nacional como la vivienda, mediante un proyecto pertinente y apropiado en su concepción y diseño. La idea del proyecto surgió del intercambio entre la CONAVI México y el CONAVI Guatemala en el contexto de la Red de Ministerios de Vivienda de Latinoamérica (MINURVI), en donde la CONAVI México presentó a la Red Latinoamericana y del Caribe (Red-LAC) de Vivienda Sustentable¹⁰. El interés de Guatemala por pertenecer a esta red y conocer las iniciativas y programas que se desarrollan en materia de sustentabilidad ambiental de la vivienda en México y en Alemania, despertó el interés creciente de

⁹ Política Pública de Vivienda Sustentable. Guatemala 2020.

¹⁰ Esta Red surgió como una iniciativa del Proyecto de Cooperación Triangular Alemania-México-Colombia sobre vivienda y urbanismo sustentables.



intercambios de experiencias, en donde Guatemala buscaba enriquecer su Ley de Vivienda¹¹.

La idea del proyecto se presentó por CONAVI-Guatemala en 2016, a GIZ del mismo país, quien la acogió rápidamente, pues existía interés previo de GIZ México de compartir la experiencia de vivienda en Guatemala. Con apoyo de personal clave de GIZ Guatemala la idea se afinó hasta convertirla en un proyecto de CTTr que cumplió con los estándares, definiendo con claridad a los grupos participantes, lo que fue constatado en la revisión del FR y de la AMEXCID, para su enriquecimiento y aprobación en un proceso participativo con fuerte protagonismo de CONAVI Guatemala¹². En la presentación del proyecto formulado en 2017, participaron funcionarios de la Embajada de Alemania, de la Cámara Guatemalteco-Alemana, de GIZ y del Viceministerio de Vivienda.

4.2 Coherencia interna y externa

El proyecto presenta coherencia interna y externa con instrumentos nacionales e internacionales que se orientan al desarrollo sostenible. En lo interno es coherente con la Agenda Urbana de Guatemala como hoja de ruta del gobierno para generar el marco legal de desarrollo urbano y esquematiza el diseño de las ciudades, casas, barrios y territorios sostenibles y con resiliencia¹³.

El proyecto responde al Plan Nacional de Desarrollo, K´atun: Nuestra Guatemala 2032, que señala al proceso de urbanización del país como uno de los principales retos, pero también como una de las principales oportunidades para el desarrollo socioeconómico. En este marco, la implementación de la Agenda Urbana toma un papel determinante y estratégico, para alcanzar los objetivos de nación y los compromisos internacionales. La definición de políticas públicas sólidas sobre vivienda, desarrollo urbano y ordenamiento territorial tienen un papel clave para materializar la visión de país contenida en el Plan K´atun.

En cuanto a Alemania, el proyecto respondió al interés del Programa de Energías Renovables y Eficiencia Energética en Centroamérica (4E, por sus siglas en alemán) implementado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH que inició su primera fase en 2010, en El Salvador, Honduras y Costa Rica, con el objetivo de mejorar la implementación de estrategias para la difusión de las energías renovables (ER) y las medidas de eficiencia energética (EE), para aumentar las inversiones en este tema. A partir del 2014 inició su segunda fase, para apoyar a la región en la mejora de las condiciones marco y fortalecer las capacidades institucionales y personales para implementar proyectos de energías renovables y eficiencia energética, contribuyendo así a la mitigación del cambio climático. Este proyecto trabajó, además de los tres países mencionados en Guatemala, Nicaragua y Panamá¹⁴.

El proyecto muestra una alta coherencia externa con las metas de los ODS-2030, en especial con el ODS11, que apuesta por la construcción de ciudades y

¹¹ Diseño del proyecto de CTTr Fortalecimiento de la Política Pública de Vivienda Sustentable en Guatemala, 2017.

¹³ Agenda Urbana, Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Instituto de Fomento Municipal, PRONACOM, Ministerio de Economía. Guatemala, 2016-2020.

¹⁴ Programa 4E de GIZ. https://www.sica.int/preguntas/que-es-el-programa-4e-de-la-giz_1_95827.html, consultado el 29 de octubre 2022.



comunidades sostenibles, a través del acceso de toda la población a viviendas, adecuados, asequibles y seguros, especialmente para las personas en situación de vulnerabilidad. Además, reducir el impacto medioambiental, incrementar las zonas verdes y espacios públicos seguros e inclusivos.

La evaluación comprobó que el expertise de GIZ fortaleció la pertinencia del proyecto, pues reunió a entes idóneos, afines, calificados y comprometidos con diferentes niveles de desarrollo, con metodologías efectivas que dinamizaron el trabajo conjunto, la coordinación y facilitación de vínculos entre las contrapartes, así como el seguimiento a los indicadores y acciones planificadas. De ahí que, según la encuesta en línea, el rol de los entes involucrados fue positivo.

En el caso de Guatemala el rol de la GIZ fortaleció la articulación entre instituciones gubernamentales, sociedad civil, academia y sector privado, mediante el CONAVI¹⁵, instancia consultora y asesora del ente rector, con funciones deliberativas y propositivas para concretar y dar seguimiento a políticas públicas, estrategias y planes. Además emite opinión e impulsa iniciativas habitacionales y de ordenamiento territorial, presidida por la Vicepresidencia de la República, lo que le da legitimidad. El rol de la Vicepresidencia y del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, generó una participación activa en diferentes espacios del proyecto¹⁶.

México involucró a instancias experimentadas como la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), institución pública que otorga apoyo de vivienda a familias con rezago habitacional, alto índice de marginación y violencia, personas con discapacidad y poblaciones originarias¹⁷. Además, se involucró la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) que es la columna vertebral del sector vivienda en el país, con un papel importante en el sistema territorial integrado, ordenado, incluyente, sostenible y seguro centrado en los derechos humanos y colectivos de personas excluidas¹⁸. Adicionalmente AMEXCID aportó su disposición a compartir su experiencia en la temática, la cual se calificó como positiva por personal de las instancias guatemaltecas, destacando la capacidad de sus programas y diseños habitacionales de adaptarse a las características y condiciones de la población usuaria: *“Si el complejo habitacional se destina a taxistas, las casas incluyen un garaje: si son para*

¹⁵ Fundamento legal: decreto 09-2012, del Congreso de la República de Guatemala, artículo 9, integrado por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y vivienda (CIV), el Fondo para la Vivienda (FOPAVI), la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), la Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN), el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), el Fondo de Tierras (FONTIERRAS), el Registro General de la Propiedad (RGP), el Registro de Información Catastral (RIC), el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), la Asociación Nacional de Constructores de Vivienda (ANACOVVI), la Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda (FENACOVVI), la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FENACOAC), la Federación de Organizaciones de Desarrollo del Hábitat Popular (FODHAP), la Asociación Bancaria de Guatemala (ABG), el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA), Aseguradoras y Afianzadoras, la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) y su Centro de Estudios Urbanos (CEUR), las universidades privadas, el Colegio de Ingenieros de Guatemala, el Colegio de Arquitectos de Guatemala y el Movimiento Guatemalteco de Pobladores (MGP).

¹⁶ Como los webinar en donde fueron ponentes y participantes.

¹⁷ ¿Qué es CONAVI México? <https://www.gob.mx/conavi/que-hacemos>, consultado el 2/XI/2022

¹⁸ ¿Qué es SEDATU? <https://www.gob.mx/sedatu/que-hacemos>, consultado el 2/XI/2022.



personas de la economía informal incluyen locales para emprendimientos¹⁹". Esto demuestra el expertise alcanzado en la temática.

La evaluación identificó una alta complementariedad entre las capacidades de actores que parte de la cercanía geográfica y cultural facilitando la comprensión del camino recorrido por México en su Política Pública de Vivienda Sustentable, con más de 15 años de desarrollo; las capacidades de la industria de la construcción como referentes para Guatemala en actividades de transformación del sector y el desarrollo de las instituciones públicas. Al respecto, una fuente de campo comentó: "*México tiene toda la experiencia y programas que facilitan el acceso al financiamiento, como un descuento mensual al salario que puede invertirse en vivienda o en un fondo de pensión, lo que evidencia la capacidad de análisis de la estructura del financiamiento*"²⁰.

Alemania cuenta con un marco normativo de eficiencia energética del sector vivienda, con programas de renovación del parque habitacional, con un Código Nacional de Construcción y directivas europeas de eficiencia energética, que llevan una década desarrollando e implementando certificados energéticos, lo cual se traduce en producción de viviendas con un consumo casi nulo de energía, que aprovechan los recursos del medio ambiente. Todo esto le aportó al proyecto un valor agregado importante en términos técnicos y políticos.

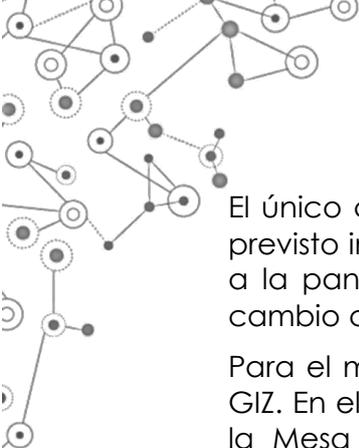
En la búsqueda del cumplimiento de su Ley de Vivienda, inciso w, relativo al aprovechamiento de mecanismos de coordinación nacional, Guatemala demostró disposición a participar en discusiones destinadas a profundizar en los mecanismos para equiparar la oferta y la demanda de vivienda para personas de bajos ingresos. Además, el análisis para facilitar el acceso a recursos, mejorar el presupuesto estatal para construir nuevas viviendas y apuntalar la confianza ciudadana en los sectores público y privado.

El diseño del proyecto refleja una lógica coherente y relevante, expresada en el formato de la CTr que tiende a ser sencillo pero completo. Este diseño guarda coherencia interna entre sus diferentes componentes, a partir de un objetivo general realista enfocado en el fortalecimiento de capacidades del sector vivienda en el país para el desarrollo de políticas públicas en la materia. Para lograr dicho objetivo, el proyecto se planteó 4 líneas de acción lógicas y plausibles, que partían de la experiencia mexicana en cuanto a: 1) el marco regulatorio de vivienda, 2) la actualización de la política pública, 3) el sistema de información digital para la sistematización de información con miras a la toma de decisiones y 4) la disseminación de la experiencia a nivel centroamericano.

Cada línea de acción definió actividades e indicadores coherentes para su consecución. El indicador 1 es de resultado, el resto son de proceso, pues incluyen acciones (*verbos*) como: asesorar y desarrollar; así como productos concretos, notándose la falta del enfoque de género y definición temporal. El diseño de la intervención fue apropiado y orientó las acciones, sin necesidad de efectuar cambios sobre la marcha.

¹⁹ IDEM.

²⁰ IDEM.



El único cambio identificado por la evaluación fue la duración del proyecto, previsto inicialmente para 24 meses que se extendió a 47²¹, debido, ante todo, a la pandemia de COVID-19, que requirió de ajustes al formato virtual, y al cambio constante de personal (ver *Eficiencia*).

Para el monitoreo de impacto, se empleó la herramienta Wirkungsmonitor de GIZ. En el caso de la línea de acción 1, se monitoreó la articulación exitosa de la Mesa Transversal de Vivienda Sustentable. En la línea 2, el estudio de recomendaciones para una *política pública de vivienda social urbana y rural*. En la línea 3, se monitoreó la cantidad de talleres y de personal institucional con capacidades para desarrollar un Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda en Guatemala y; en la línea de acción 4, la cantidad de funcionarios latinoamericanos sensibilizados²² mediante un Foro Regional en el marco del MINURVI. Los indicadores generaron documentos y evidencias concretas. Aunque la evaluación no accedió al sistema de monitoreo, dedujo su funcionalidad por la eficacia en el seguimiento y medición de los indicadores, a cargo de la Vicepresidencia, con apoyo de GIZ Guatemala y México.

Según fuentes de campo, el sistema de monitoreo permitió introducir la información proporcionada por la contraparte, que luego se analizó para determinar el alcance de los indicadores y establecer medidas de seguimiento. El siguiente paso fue subir la información al sistema digital para compartirlo con todas las instancias como insumo para la toma de decisiones²³. Se encontró la observación de que el monitoreo fue de menos a más, pues al inicio no fue muy sistemático, lo que luego mejoró, pero no llegó a ser trimestral, lo que hubiera sido ideal²⁴.

El Comité Técnico dio seguimiento regular al Plan Operativo Anual (POA) lo que facilitó la elaboración de informes anuales enviados al Fondo Regional (FR) para su retroalimentación. Las fuentes de campo confirmaron al FR como un espacio serio y profesional, con capacidad de interlocución con las instancias que ejecutan los proyectos.

En el diseño del proyecto se identifican 5 riesgos posibles de carácter interno, es decir que atañen a las instituciones participantes: (i) alta rotación de personal, (ii) falta de apropiación de las recomendaciones de la política pública, (iii) carencia de liderazgo y coordinación de la Mesa Transversal, (iv) escasa participación en los procesos de capacitación y (v) poco interés de MINURVI de realizar el foro regional. Los factores identificados son correctos, pues se enfocan en actores clave, pero dado el nivel de apropiación que alcanzó el proyecto no sucedieron, con excepción de la alta rotación del personal en la Vicepresidencia de Guatemala, a la AMEXCID y GIZ que afectó la temporalidad del proyecto. Se observa la ausencia de factores de riesgo externos en donde se hubiera podido considerar el cambio de gobierno en Guatemala y en México, un factor que con frecuencia afecta los procesos sobre todo en cuanto al tiempo de ejecución.

²¹ Según el diseño, el proyecto debería de haber durado 2 años, de enero 2017 a diciembre 2018, pero inició el 1 de enero 2017 y finalizó el 30 de noviembre 2020.

²² Nótese la falta de definición de género.

²³ Entrevista durante la evaluación ex post del proyecto. Octubre 2022.

²⁴ IDEM.



4.3 Eficacia del proyecto

El proyecto evidencia un nivel alto de eficacia, con medidas efectivas que permitieron alcanzar los resultados y objetivos. Los indicadores se lograron casi al 100% y los productos son de buena calidad, según se constató con la revisión de los verificadores y las fuentes de campo. Cada línea de acción desarrollo satisfactoriamente sus actividades.

Línea de Acción 1: Marco Regulatorio y Normativo de Vivienda Sostenible

Según el Informe Final del proyecto (2020), las fuentes de campo y la revisión de los verificadores, en el marco de esta línea de acción, se estableció, al interior del CONAVI-Guatemala, la Comisión de Tecnología Aplicada como plataforma para el cumplimiento de los fines de la Mesa Transversal de Vivienda Sustentable. Lo anterior incluyó, por un lado, discutir y acordar estrategias para el desarrollo de la normativa y de los programas de fomento financiero de vivienda sustentable y, por otro, el desarrollo de una guía o modelo nacional de construcción sustentable²⁵.

Como parte del proceso de actualización de la Política de Vivienda, se instauró la Comisión de Tecnología Aplicada, a modo de *mesa transversal* durante el proyecto, que incluyó nuevos *campos de acción* en los ejes y líneas de la Política de Vivienda guatemalteca: i) Promoción de vivienda sustentable; ii) Sistema Nacional de Información de Vivienda; y iii) Código de construcción.

La construcción de estos campos de acción fue participativa y se realizó mediante intercambios entre las contrapartes y capacitaciones presenciales o en formato de seminario virtual (webinars)²⁶. En este esquema, se compartió la experiencia mexicana y se transfirió conocimiento, lo cual fortaleció las capacidades de las contrapartes guatemaltecas para la formulación futura de una propuesta de Modelo Nacional de Construcción Sustentable.

Si bien estos procesos fueron valorados de manera positiva por los interlocutores del trabajo de campo, algunos comentarios sugirieron que deberían ser más constantes y se sostengan reuniones de trabajo periódicas entre personal de CONAVI de ambos países, para consolidar los aprendizajes y concretar acuerdos de seguimiento.

Indicador 1: El nivel de cumplimiento del presente indicador es del 100%.

Línea de acción 2: Política de Fomento para la Vivienda Sustentable.

Esta línea generó dos productos: 1) Diagnóstico del Marco Legal, Regulatorio y Normativo del Sector de la Vivienda en Guatemala y Recomendaciones Legales para la Instrumentación de Políticas de Vivienda Urbana y Rural Sustentables; y 2) Recomendaciones y propuestas para Mejorar el Marco legal, Regulatorio, Normativo y de Política Pública del Sector de Vivienda Sustentable en Guatemala. Esto mediante análisis que facilitaron la toma de decisiones del

²⁵ La evaluación no tuvo acceso a dicho documento.

²⁶ Según el Informe final del proyecto, entre el 1/7/2020 y 9/9/2020 se realizaron 10 webinarios que atendieron a las 4 líneas de acción, con los siguientes temas: Vivienda sustentable en Guatemala, Hipoteca verde, Plataforma para generar indicadores, EcoCasa, Evaluación y certificación de Ecotecnologías, Proyectos piloto, Supervisión y verificación y Código de construcción para vivienda. Los webinarios estuvieron a cargo de CONAVI-Guatemala, INFONAVIT, CONAVI-MEXICO, ONNCCE, SHF y GIZ México.



ente rector y de recomendaciones enfocadas en áreas de oportunidad, con mayor posibilidad de fortalecer la política pública.

El diagnóstico mencionado contiene los principios operativos institucionales de financiamiento y estructura organizacional, a partir de los cuales se analizó ampliamente el marco legal aplicable para aproximar el volumen y la efectividad en el uso de los recursos financieros, determinando la cantidad de recursos asignados al sector vivienda por vía del ente rector y, por otro, el alcance, efectividad y limitaciones de su organización institucional.

El CONAVI de Guatemala, inició un proceso de actualización consensuada de la política pública, en mayo del 2018, a través de su comisión de Políticas Públicas, con acompañamiento de la Vicepresidencia de la República de Guatemala²⁷. Este proceso contó con la participación de 200 personas y 50 instancias, facilitando consensos, tanto para actualizar la política, como para preparar condiciones para su implementación.

El proceso, desarrollado con metodología de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), en coordinación con el Viceministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda²⁸, dio como resultado la PNVAH actualizada hasta el año 2032. La política incluye 7 objetivos, 9 metas estratégicas, 6 lineamientos de política pública, 5 ejes y 10 propuestas de programas, *“para que en 2032 se hayan atendido las necesidades habitacionales de 635 mil familias guatemaltecas en condiciones de pobreza y pobreza extrema²⁹.”* La política se considera un instrumento orientador y articulador de las intervenciones del sector para impactar positivamente en el acceso de familias pobres a vivienda digna, segura y saludable. Según las fuentes consultadas, esta política pública es relevante para el país, y su carácter participativo le otorga credibilidad y solidez. La evaluación revisó la Política Pública actualizada y la califica de herramienta esencial para que el Estado garantice el derecho a la vivienda que ha sido postergado por los altos niveles de pobreza que afectan al grueso de la población.

Indicador 2: Este indicador se alcanzó en 100%.

Línea de Acción 3: Compartir la Experiencia del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) de CONAVI-México.

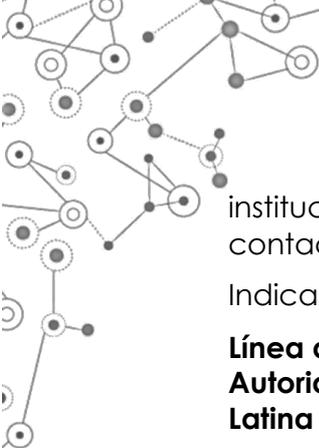
Se realizaron talleres presenciales y webinars, para el intercambio de experiencias y la revisión conjunta del diseño y operatividad de herramientas y plataformas tecnológicas para la generación, procesamiento y almacenamiento de información confiable y sistematizada de la vivienda en México tales como: El Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV), la Plataforma del Registro Único de Vivienda (RUV) y los Sistemas de Seguimiento y Control de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). Gracias a lo anterior, la contraparte guatemalteca fortaleció sus capacidades para el desarrollo de una propuesta de plataforma informática para la generación y análisis de indicadores de vivienda.

Adicionalmente, Guatemala puede hacer uso del material técnico de referencia que se compartió en estas interacciones y cuenta con la vinculación

²⁷ El CONAVI está presidido por la Vicepresidencia de Guatemala.

²⁸ Política Pública de Vivienda Sustentable; Guatemala 2020.

²⁹ IDEM.



institucional para dar continuidad a la relación entre contrapartes, así como con contactos técnicos para solventar dudas.

Indicador 3: Este indicador se alcanzó en un 100%.

Línea de Acción 4: Regionalizar la experiencia a través del Grupo de Ministros y Autoridades Máximas en materia de Vivienda y Desarrollo Urbano de América Latina y El Caribe (MINURVI)

En esta línea de acción, Guatemala adquirió capacidades para regionalizar sus experiencias en materia de vivienda sustentable, pues cuenta con conocimientos y productos para compartir acerca de la construcción de un marco regulatorio de vivienda con eficiencia energética y conservación de recursos naturales, así como el desarrollo de programas de fomento y fortalecimiento de capacidades para robustecer las políticas públicas de vivienda sustentable en la región. Este proceso convirtió al país en un referente en la región centroamericana, en términos de construcción de políticas públicas de vivienda sustentable³⁰.

Indicador 4: se alcanzó en un 90% pues a causa de la pandemia del COVID-19 se tenía previsto realizar los foros en 2021, pero esta evaluación no tiene evidencias de que efectivamente se hayan realizado.

La revisión de la documentación de referencia permite afirmar que el proyecto realizó procesos interconectados y paralelos para responder a diferentes líneas de acción, lo cual se considera un acierto. Entre estos destaca el Primer Congreso Regional de Vivienda Sustentable, (Quetzaltenango, Guatemala, octubre 2018) destinado a capacitar a profesionales de la construcción acerca de los avances en esta materia en Guatemala, conocer casos de éxito de México y la experiencia colombiana para el mejoramiento integral de barrios. En este proceso jugaron un papel central la Vicepresidencia, el CONAVI, INFONAVIT (México) y GIZ. Participaron 200 personas, con interés de continuar en estos espacios.

Aporte de las fuentes de campo sobre *aprendizajes generales*:

- Manejo de instrumentos para el sistema de información, su funcionamiento y la importancia de la información para tomar decisiones.
- Elementos sustentables de construcción de viviendas, que incluyen el uso eficiente de los recursos de manera que las futuras generaciones gocen de un medio ambiente saludable y que las viviendas sean habitables y confortables, con elementos naturales como el agua, el sol y el viento para la ventilación e iluminación (libres de aparatos eléctricos y de excesiva electricidad).
- Mecanismos para adaptar estrategias funcionales en México a la realidad guatemalteca.
- Actualización del análisis del contexto nacional de la vivienda.
- Mecanismos de evaluación integral de viviendas.
- Mecanismos de supervisión de viviendas sustentables.

³⁰ En la fase inicial del proyecto, la Secretaría General de MINURVI tenía sede en Guatemala, lo que se consideró una oportunidad para posicionar al país como líder en Centro América en la temática. El cambio de la sede y la imposibilidad de realizar los foros en 2020, por la pandemia de la COVID-19, no disminuyó el interés de integrantes del sector de conocer la experiencia guatemalteca en materia de vivienda sustentable.



- Importancia de los procesos de monitoreo para el eficaz funcionamiento de los proyectos.
- La importancia de involucrar al sector privado en la solución de la problemática de vivienda.

Para las personas encuestadas en línea las principales contribuciones del proyecto se enfocan en el intercambio de conocimientos y saberes, lo cual confirma los aprendizajes mencionados, así como el fortalecimiento institucional. En menor medida se identifica la transferencia tecnológica, la coordinación entre actores locales e internacionales, la incidencia en políticas públicas y el involucramiento y apropiación. Los cuales se evidencian en el siguiente tráfico.

Gráfico 1 | Valoración de las mayores contribuciones del Proyecto



Fuente: Elaboración propia con base a encuestas

4.4 Eficiencia de la implementación

La evaluación determinó un nivel medio de eficiencia del proyecto, que se sustenta en un manejo transparente de los recursos, personal profesional comprometido y mecanismos sistemáticos y eficaces de comunicación y coordinación en el Comité de Gestión. La única dificultad identificada en cuanto a eficiencia es la temporalidad del proyecto.

En el Comité de Gestión destaca la participación de personal de alto nivel de las instituciones guatemaltecas como la Vicepresidencia y CONAVI, de las instituciones mexicanas, de personal técnico designado e integrantes de GIZ de ambos países. En la mayoría de los casos, el personal fue idóneo en cuanto a experiencia y conocimientos. Según fuentes de campo, este aspecto también se vio afectado, debido a intereses políticos: "(...) algunas decisiones no necesitaban la intervención de determinadas personas de alto nivel, pero



participaban para resguardar intereses partidarios, lo que atrasaba las decisiones³¹".

Para la mayoría de fuentes de campo, los niveles de comunicación y coordinación fueron funcionales y productivos, basados en la confianza y el aprendizaje recíproco. El personal de GIZ Guatemala cumplió un papel central en la comunicación, recogiendo insumos y planteamientos de participantes, que luego compartía con GIZ México. La gestión fue calificada como ordenada, con sesiones ordinarias y extraordinarias cuyas agendas eran preparadas por la Vicepresidencia. También se producían memorias por actividad, para el seguimiento de las decisiones.

La administración de los recursos económicos estuvo a cargo de GIZ México, que empleó el Sistema SAP, con formatos de acuerdo con los indicadores, rubros claros y montos estipulados. Por esto, las fuentes calificaron la planificación financiera como *apropiada*, que además contó con un manejo participativo, buena comunicación y consultas periódicas a la contraparte guatemalteca para la inversión de ciertos rubros (consultorías, entre otros), y se tuvo a mano reportes de inversiones y saldos para tomar decisiones. Aunque la evaluación no tuvo acceso a informes financieros, a juzgar por los resultados hubo equilibrio entre lo invertido y lo alcanzado. Una dificultad identificada en este aspecto es lentitud en el manejo de los fondos de las partes involucradas con repercusiones en ciertos procesos y productos y otra, la necesidad de contar con mayor número de asesorías. En cuanto al aporte en especie del socio solicitante, se identificó la falta de espacios físicos para realizar algunas actividades y de personal de transporte (pilotos)³².

Un aspecto ampliamente documentado por la presente evaluación fue la alta rotación de personal en las 3 instancias, debido al cambio de gobierno en ambos países. En Guatemala hubo 3 viceministros, en AMEXCID cambios constantes que requerían actualizar al nuevo personal antes de reiniciar el trabajo: *"El gobierno de México tenía presente la CTr, pero con instrucción de revisar lo actuado y empezar con cautela"*³³. De parte de GIZ hubo 4 responsables³⁴ que trasladaron la información de forma ordenada, pero sin protocolos, lo cual complejizó y atrasó algunas acciones. Lo anterior incidió en el tiempo de ejecución del proyecto, pero no en el alcance de los resultados. La temporalidad del proyecto también se vio afectada por la pandemia del COVID-19. Sin embargo, la extensión de tiempo no afectó el presupuesto el cual Un aspecto positivo es que la extensión del tiempo de ejecución no afectó el presupuesto.

La evaluación encontró un relativo consenso en el hecho de que el tiempo de ejecución permitió desarrollar procesos importantes y alcanzar productos concretos, pero faltó tiempo para consolidar el impacto, que por su magnitud es de largo plazo.

En términos generales, las instancias involucradas valoran positivamente el rol que cada una cumplió, principalmente en cuanto a sus capacidades complementarias según su nivel de desarrollo y los mecanismos de

³¹ Entrevista de la evaluación ex post del proyecto; octubre 2022.

³² IDEM.

³³ IDEM.

³⁴ En la actualidad, GIZ México, cuenta con la estructura de *clúster*, que es más funcional y evita la rotación de personal.



comunicación y coordinación aplicados, como se aprecia en el siguiente gráfico. En cuanto a los recursos, se identificó de forma minoritaria, cierta inconformidad por el aporte en especie y no monetario, lo que evidencia la necesidad de profundizar al inicio de las intervenciones, en las características de los proyectos triangulares basados en la asistencia técnica.

4.5 Efectos logrados e Impactos previsibles

El proyecto muestra un nivel satisfactorio de impacto, pues logró los efectos esperados. En primer lugar, en cuanto a la transferencia de conocimientos, que fortalecieron las capacidades y la transmisión de *buenas prácticas* y *lecciones aprendidas* para actualizar la política pública de vivienda sustentable, adaptada al contexto local. Cerca de 300 integrantes de 40 instituciones del sector vivienda, se formaron en congresos, foros y talleres, virtuales y presenciales, que aportaron insumos para tomar decisiones eficaces.

Se fortaleció la Mesa Transversal que cuenta con mayor capacidad para plantear políticas públicas, 2 de las cuales se encuentran en fase de aprobación y 20 estrategias para disminuir el déficit de vivienda, logrando la aprobación de 7 de ellas³⁵. Actualmente está en vigencia la Ley de Interés Preferencial, la Ley de Leasing Habitacional y el Programa Vivienda Prioritaria y Vivienda Asequible, por mencionar algunos ejemplos.

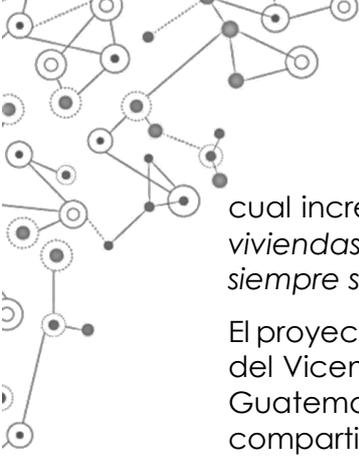
Según fuentes de campo, un efecto importante del proyecto es el fortalecimiento de la Vicepresidencia de Guatemala como impulsora de procesos de vivienda y un rol más activo con diferentes instancias de construcción, por ejemplo: El Banrural (banco guatemalteco) dispone de 2 millardos de quetzales, 25 de los cuales ya están en cartera para facilitar el acceso a vivienda a familias urbanas. La Empresa Metropolitana de Vivienda y Desarrollo Urbano, impulsa el programa Vivienda Prioritaria y Vivienda Asequible, que tiene como objetivo convertir la Ciudad de Guatemala en una ciudad de propietarios de vivienda. En este marco está construyendo 1,600 apartamentos y tiene previsto en 2,023 otros 4,000. Existen iniciativas similares en el interior del país (Cobán, Villa Nueva y Santa Catarina Pinula). Adicionalmente se ha agilizado el otorgamiento de licencias de construcción para vivienda rural y hay coordinaciones con instancias como Techo³⁶ y Cementos Progreso para estudiar estrategias de construcción de vivienda rural de acuerdo a las condiciones de las familias³⁷.

En la actualidad existe, entre los desarrolladores de vivienda e instancias estatales, mayor conciencia sobre la necesidad de emplear recursos locales y naturales, para construir viviendas que se adapten a las situaciones climáticas, geográficas y culturales, evitando el consumo de elementos artificiales que deterioran el medio ambiente, sin descuidar el confort y bienestar de la población. También hay más conciencia sobre la importancia de la organización comunitaria para enfrentar la problemática habitacional para que con la debida asesoría técnica, cuente con diseños constructivos pertinentes, acceda a recursos y participe en la construcción de su vivienda, lo

³⁵ Encuesta en línea durante la evaluación ex post del proyecto; octubre 2022.

³⁶ Una organización conformada por jóvenes voluntarios y voluntarias, junto con habitantes de asentamientos populares de América Latina, para contribuir a resolver la falta de vivienda para familias de escasos recursos.

³⁷ Encuesta en línea durante la evaluación ex post del proyecto; octubre 2022.



cual incrementaría la apropiación: "(...) cuando la misma gente construye sus viviendas, las valoran más, lo que se les da ya acabado no se valora tanto y no siempre satisface sus necesidades y expectativas³⁸".

El proyecto también permitió la participación de personal de la Vicepresidencia, del Viceministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda y de CONAVI Guatemala en foros y reuniones latinoamericanas y mundiales, en donde se compartió la experiencia y se fortaleció el compromiso de Guatemala en materia de vivienda sustentable, lo que ha fortalecido su liderazgo en las reflexiones y acuerdos en materia de vivienda sustentable en la región latinoamericana y del Caribe³⁹.

4.6 Sostenibilidad de los procesos y resultados alcanzados

El proyecto muestra sostenibilidad técnica. Desde la experiencia guatemalteca se previó la aplicación de los conocimientos adquiridos por funcionarios y funcionarias y la sensibilización a personas en puestos de decisión para el manejo de una plataforma técnica de información, monitoreo y evaluación de resultados como base de nuevas propuestas de programas y políticas públicas vinculadas al sector vivienda y desarrollo urbano. En la actualidad el gobierno de Guatemala cuenta con una base de capacidades para el manejo del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda, para continuar con su desarrollo y uso eficaz.

También se previó el fortalecimiento de la Mesa Transversal de Vivienda Sustentable como mecanismo de coordinación, con metodología para continuar coordinando y desarrollando actividades, lo cual efectivamente sucedió. El documento de política pública actualizada y el de recomendaciones de política pública, fueron calificados en el trabajo de campo, como fundamentales para incidir en la política nacional, atendiendo a la Agenda Urbana de Guatemala.

Un aspecto de peso que sobrevive al proyecto es la relación, coordinación e interés de impulsar nuevas iniciativas entre instancias gubernamentales de Guatemala y México. El embajador del país vecino, a través de la AMEXCID, se involucró en forma decidida, facilitando espacios, recursos e información, así como impulsando acciones para identificar debilidades y para el fortalecimiento organizativo. Estos aspectos fueron posibles gracias al traslado de la experiencia mexicana en vivienda y a la participación directa de la cabeza del sector de México y de actores operativos de la política de vivienda en Guatemala⁴⁰.

Un elemento que evidencia la sostenibilidad son las iniciativas de construcción en marcha en Guatemala, que dan dinamismo al sector en lo local, central y departamental, considerando aspectos geográficos, culturales y económicos de las familias a las que se dirigen.

Los aprendizajes reportados por las fuentes de campo, que trascienden de lo personal a lo laboral, administrativo y técnico, así como en cuanto a relacionamiento intercultural, capacidad para resolver problemas y

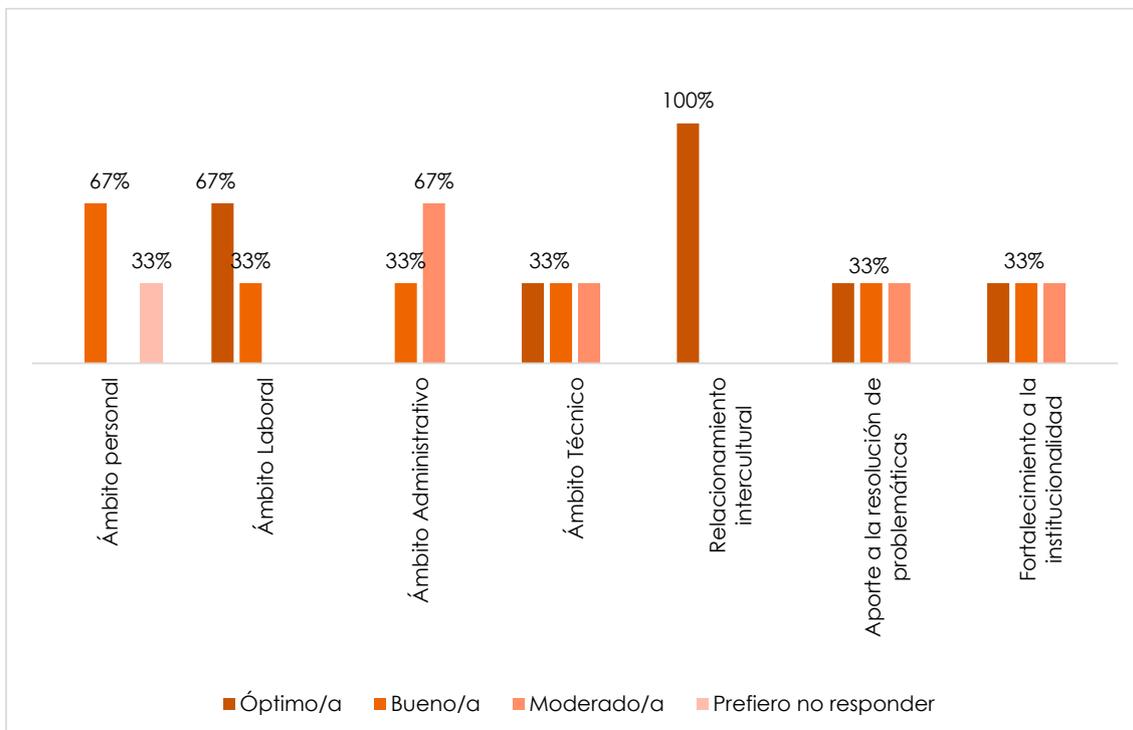
³⁸ Entrevista de la evaluación ex post del proyecto; octubre 2022.

³⁹ Cierre del Proyecto de Cooperación Triangular: Proyecto de CTr entre Alemania, México y Guatemala para fortalecer la política pública de vivienda sustentable. (PN 15.2121.0 – 017.00

⁴⁰ Encuesta en línea durante la evaluación ex post del proyecto. Octubre 2022.

mecanismos de fortalecimiento institucional. Estos aspectos fortalecen la sostenibilidad, pues facilitan la aplicación de nuevas herramientas para abordar problemas sensibles en el país. El siguiente gráfico presenta dichos aprendizajes.

Gráfico 2 | Tipo de aprendizaje alcanzado con el Proyecto



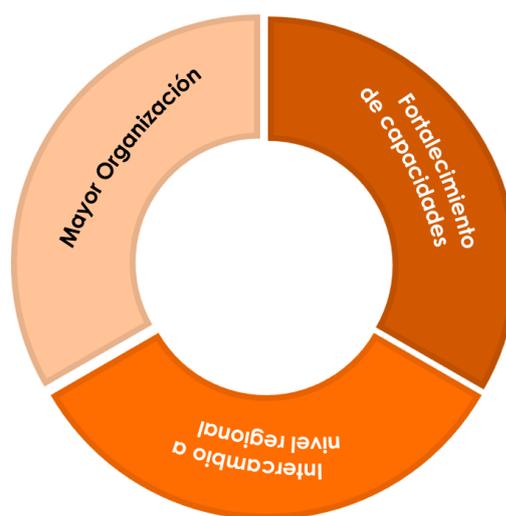
Fuente: Elaboración propia con base a encuestas

4.7 Valor Agregado

Según fuentes de campo el mayor valor agregado de **la CTr respecto a otras modalidades de cooperación internacional es que permite alcanzar productos concretos en poco tiempo, con recursos adecuados**. Su flexibilidad, permite ampliaciones temporales justificadas, a diferencia de la cooperación bilateral, que es más estricta en ese aspecto.

La flexibilidad de la CTr también se expresó en la creación de espacios definidos en el diseño, que en la práctica aprovecharon instancias ya creadas, como la Mesa transversal que se concretó en el CONAVI-Guatemala.

Gráfico 3 | Valor agregado de la CTr



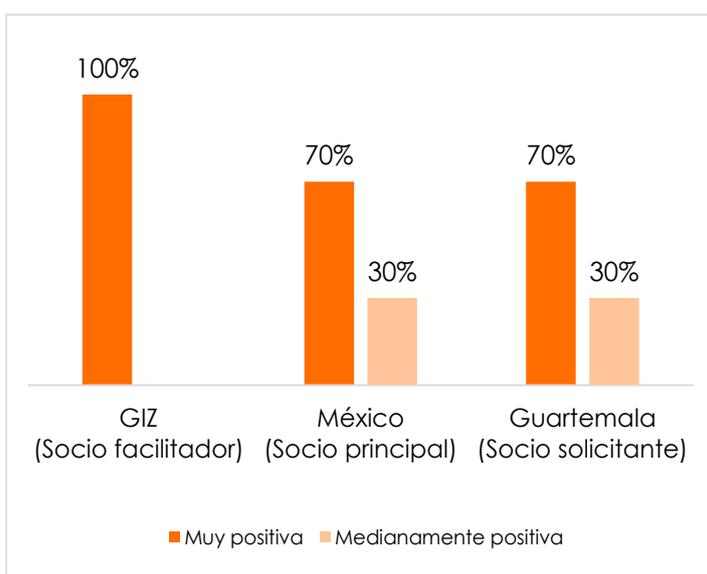
Fuente: Elaboración propia con base a encuestas



Para algunas fuentes de campo, el valor agregado de la CTr fue su enfoque en fortalecer la organización del sector vivienda en Guatemala, que **facilitó el trabajo en Red, los intercambios regionales y las capacidades de sus participantes**. Lo anterior se ratifica en el siguiente gráfico que recoge la opinión de personas encuestadas en línea, en donde destaca el fortalecimiento de capacidades, el intercambio regional y mayor organización del sector vivienda en Guatemala. El siguiente gráfico expone estos aspectos.

Para la mayoría de personas entrevistadas, la modalidad de la CTr fue la más adecuada, pues permitió transferir capacidades de México y Alemania a Guatemala, fortaleció conocimientos, generó productos concretos y sentó las bases para una potencial cooperación bilateral posterior, que requiere de una mayor contribución del socio solicitante: *“los proyectos de la CTr son un buen inicio y detonadores para algo mayor, a partir de resultados concretos, entendimientos y coordinaciones funcionales”*⁴¹.

Gráfico 4 | Valoración de los socios del Proyecto



Fuente: Elaboración propia con base a encuestas

El 100% de interlocutores de la evaluación, calificó de idónea la selección de socios⁴², ya que en el caso de Guatemala, el ente rector de vivienda supo aprovechar el desarrollo del sector en México, con quien comparte enfoques de trabajo, además de aspectos culturales. La valoración de los socios, se presenta en el gráfico 4.

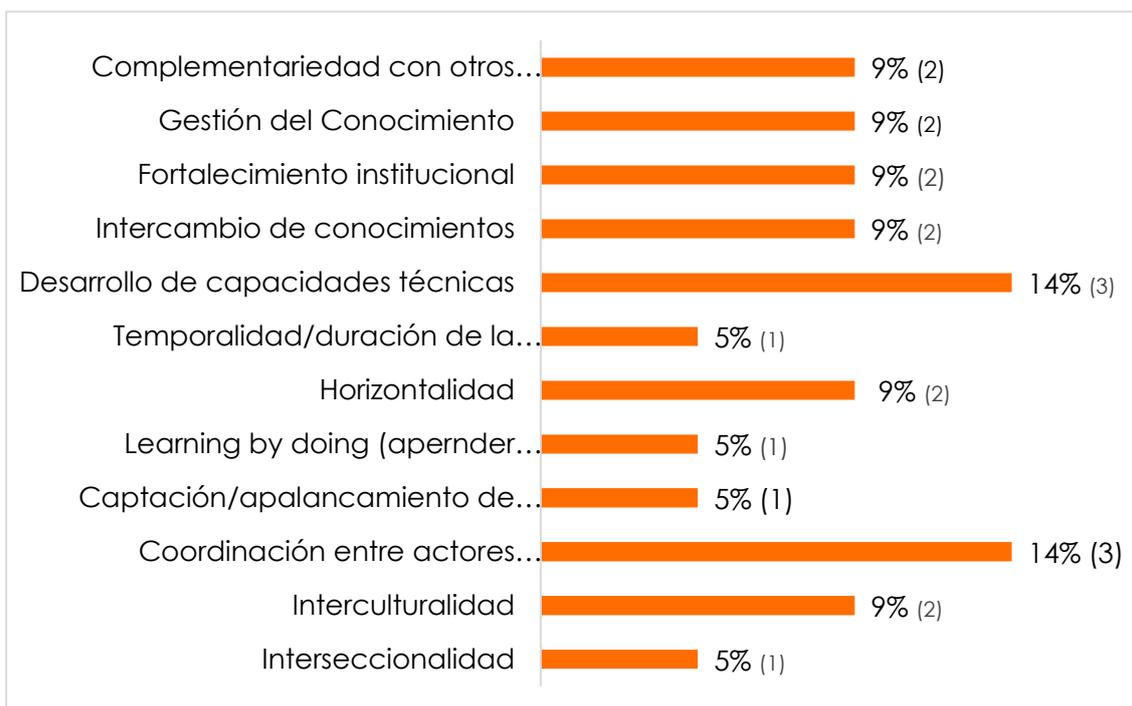
Hay consenso en que el **logro de los resultados, fue posible gracias a la aplicación de principios, criterios y metodologías**

de la CTr, como: horizontalidad, complementariedad, metodologías de aprender haciendo y de gestión del conocimiento conjunto y multisectorial, pues involucró a diversidad de actores (México, Colombia, Guatemala y Alemania) en temas vinculados a la problemática de vivienda, en donde adquieren especial relevancia, los aspectos sustentables de viviendas accesibles, como hipotecas verdes, Ecocasas, Evaluación y Certificación de Ecotecnologías, entre otros, que fueron desarrollados mediante webinaros y otros procesos, lo que confirma la complementariedad entre actores, la coordinación y el desarrollo de nuevas capacidades, que se evidencian en el siguiente gráfico.

⁴¹ Entrevista durante la evaluación ex post del proyecto. Octubre 2022.

⁴² Encuesta en línea durante la evaluación ex post del proyecto. Octubre 2022.

Gráfico 5 | Cualidades de la CTr y logros alcanzados



Fuente: Elaboración propia con base a encuestas

Como oportunidades de mejora se encontró que el proyecto habría potenciado su impacto propiciando una comunicación más efectiva y fluida que derivara en una toma de decisiones más ágiles. Además, con una mayor comprensión sobre las ventajas de un proyecto trinacional, que suele generar aprendizajes diversos y enriquecedores, que no siempre fue del todo claro para algunos actores⁴³.

4.8 Enfoque de género y otras transversales

No se evidencia una efectivización del enfoque de género y de otras transversales en la ejecución del proyecto. Si bien el diseño del proyecto enfatiza en la necesidad de fomentar la participación en igualdad de condiciones entre mujeres y hombres del sector público, privado y del grupo de participantes en las líneas de acción y actividades, con especial atención en la línea de acción 2, que se proponía una participación vigorosa de mujeres para la formulación de nuevas políticas de fomento para la vivienda sustentable, la documentación secundaria consultada y las fuentes de campo no dieran cuenta de ello. Los testimonios se limitaron a comentar que efectivamente participaron mujeres en todos los niveles de la gestión, incluyendo las consultorías, webinarios y otros espacios.

La evaluación no observó medidas positivas en el proyecto para reducir las desigualdades de género en el sector vivienda, aunque fuentes de campo reconocieron que este sector involucra la participación activa de hombres y mujeres⁴⁴. Además, el artículo 6: Derecho a vivienda digna, adecuada y

⁴³ Encuesta en línea durante la evaluación ex post del proyecto. Octubre 2022.

⁴⁴ Entrevista durante la evaluación ex post del proyecto. Octubre 2022.



saludable de la Política Pública de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2020-2032, hace una clara alusión a la necesidad de atender las necesidades particulares de las madres solteras, entre otra población vulnerable, lo cual es un buen punto de partida para profundizar en este enfoque en futuras oportunidades.

No hay evidencia de acciones específicas para aplicar el enfoque intercultural y la única alusión al respecto es que el Movimiento Guatemalteco de Pobladores que tuvo un papel activo en el CONAVI aglutina a población diversa desde el punto de vista étnico, pero no hay evidencia de que se hayan recogido con especificidad sus propuestas a pesar de que las viviendas deberían diseñarse respetando este enfoque: *“... por ejemplo, considerando que la cocina es el único lugar en donde la familia se reúne por lo que no se requiere un comedor independiente”*⁴⁵ o tomando en cuenta que el hacinamiento en las familias campesinas, rurales e indígenas, podría generar condiciones para la violencia sexual en niñas y adolescentes.

Si bien la documentación consultada alude a la necesidad de que el Estado cumpla con satisfacer el derecho a la vivienda y fortalece el enfoque de vivienda sustentable que podría enriquecerse con elementos de los pueblos originarios y responder a sus demandas, estos aspectos no se evidencian en las reflexiones, acuerdos, objetivos, indicadores y actividades, para aplicar los enfoques de género, intercultural y de derechos humanos.

Una situación similar se identifica con el enfoque ambiental, el que sin lugar a dudas está presente en el proyecto, pues se trata de viviendas sustentables y el tema fue abordado en foros y webinarios, pero no aparece en el diseño del proyecto, como eje transversal.

4.9 Sección triangular

La CTr favoreció la pertinencia del proyecto, dadas sus características flexibles y participativas, agilidad y generación de confianza entre las socias, que permitieron aprendizajes conjuntos entre países similares, demostrando la efectividad de la CTr en la búsqueda de soluciones concretas con impacto y un rol protagónico del socio solicitante.

La CTr desempeñó un papel central en la articulación de las experiencias en cada país, así como al interior de la CONAVI-Guatemala, que fortaleció sus vínculos y metodologías de trabajo, siendo este uno de los resultados más destacados del proyecto, junto a la consolidación de la política pública del sector vivienda de Guatemala.

La evaluación recogió suficientes evidencias para afirmar que el expertise de GIZ fortaleció la pertinencia del proyecto, pues atendió a problemáticas reales, documentadas en fuentes secundarias y constatadas por fuentes primarias en la evaluación. Destaca la conciencia sobre el Estado como garante del derecho a la vivienda, que históricamente ha sido negado a gran número de familias urbanas y rurales. Dicho expertise se expresó en la gestión y en lo técnico, vinculando experiencias alemanas, mexicanas, colombianas y guatemaltecas, que se concretaron en intercambios de conocimientos y webinarios, así como en lecciones aprendidas y buenas prácticas que se

⁴⁵ Entrevista durante la evaluación ex post del proyecto. Octubre, 2022.

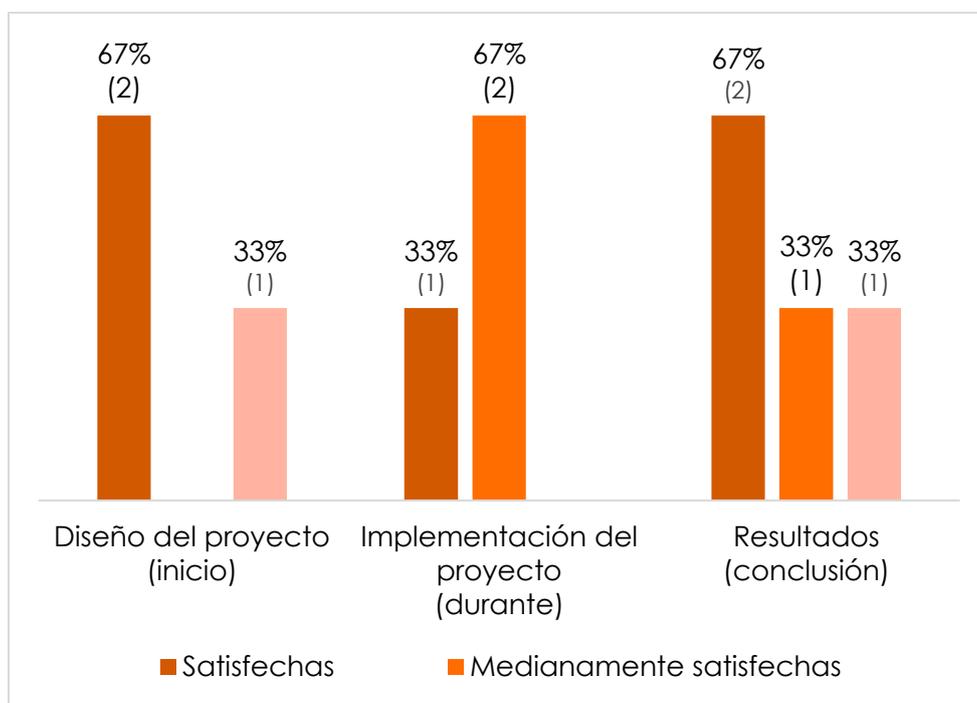


recogieron en diferentes documentos, incluidos los informes periódicos del proyecto.

La evaluación documentó un buen nivel de apropiación de personas involucradas respecto la CTr, que se expresó en la participación constante y propositiva. La generación de alianzas entre el socio principal y el solicitante es un resultado que fortalece la pertinencia del proyecto a través de la CTr, la cual se concretó mediante reuniones ordinarias de trabajo y otros mecanismos de aprendizaje, como la participación de funcionarios guatemaltecos y mexicanos en las 24ª Conferencia Internacional del PassivHaus Institut⁴⁶ (septiembre/octubre 2020) que abordó diversos temas⁴⁷.

Por lo anterior la mayoría de personas abordadas para la evaluación confirmó que sus expectativas iniciales fueron satisfactoriamente alcanzadas, en las fases del proyecto: diseño, implementación y resultados alcanzados, como se aprecia en el gráfico 6.

Gráfico 6 | Valoración de expectativas del Proyecto



Fuente: Elaboración propia con base a encuestas

⁴⁶ Passivhaus Institut o Passive House Institute, en inglés, es el organismo de investigación independiente encargado de certificar las construcciones de las Casas Pasivas, así como los componentes de un edificio que se adhiera a dichas particularidades: <https://www.espaciobim.com/passivhaus-institut>, consultado el 7/XI/2022. Las Casas Pasivas son edificaciones eficientes que reducen en 90% la demanda energética respecto a edificaciones tradicionales, con estrategias de diseño global. <https://www.caloryfrio.com/construccion-sostenible/casas-pasivas-y-edificios-energia-casi-nulo/que-es-una-casa-pasiva-como-funciona-infografia.html>, consultado el 7/XI/2022.

⁴⁷ Passive House Districts, Future, proof and sustainable, Passive House Tools. Passive House Retrofits, Passive House Solutions, Passive House Buildings, Non-residential projects y Passive House Policy, según consta en el Informe final del proyecto.



El proyecto muestra una positiva coherencia externa con los ODS 2030, en particular con el ODS11: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”; y dentro de esto, que todas las personas accedan a viviendas y servicios básicos adecuados y se mejoren los barrios marginales, se aumente la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para una planificación y gestión participativa de los asentamientos humanos⁴⁸. También apoya los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional y el respaldo a países menos adelantados, mediante asistencia financiera y técnica.

La construcción participativa del proyecto aseguró la inclusión de los principios de la CTr en especial los relativos a experiencias regionales, mediante la gestión del conocimiento y la interconexión, con medidas de formación y actualización de conocimientos⁴⁹.

El proyecto tiene un buen nivel de eficiencia pues generó confianza al interior del CONAVI Guatemala, en particular entre el ente rector y el resto de integrantes, mediante el desarrollo de reuniones de acuerdo y seguimiento del proyecto, actividades formativas, la actualización colectiva de la política pública, el fortalecimiento de las relaciones históricas de cooperación y dialogo entre los gobiernos de Guatemala, México y Alemania, con la participación de funcionarios y funcionarias de alto nivel de los tres países en momentos puntuales.

El modelo de CTr permitió un uso transparente de los recursos, con procedimientos administrativo-financieros idóneos, sin embargo, los atrasos en las decisiones financieras de todas las partes involucradas, generaron rezagos por lo que este aspecto se califica como medio. De acuerdo al principio de horizontalidad de la CTr, los indicadores fueron monitoerados de forma periódica por las instancais participantes.

El nivel de eficacia del proyecto es positivo. Se identificaron actividades particularmente exitosas, tales como: proceso para actualizar la política pública de vivienda sustentable, Congreso Regional de Vivienda Sustentable y *webinarios*, que fueron citados por las fuentes de campo por su calidad y la cantidad de aprendizajes que aportaron en materia de gestión, monitoreo, evaluación, cooperación triangular, políticas públicas y sustentabilidad ambiental.

Un aprendizaje es que el tema de *vivienda sustentable* reviste importancia e interés para una región con problemáticas habitacionales similares: hacinamiento, déficit cuantitativo y cualitativo, poco acceso a fuentes de financiamiento, entre otros. Esto constituye una evidencia del éxito de los intercambios, que profundizaron en el análisis de la realidad y enriquecieron la mirada institucional, lo cual se tradujo en políticas públicas actualizadas y una mayor comprensión sobre la CTr en tanto alternativa de cooperación, funcional y flexible. Al nivel de diseño, ejecución e informe, los aspectos de género se abordaron de manera insuficiente.

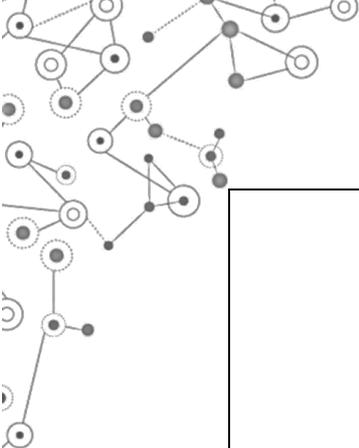
⁴⁸ Objetivo de Desarrollo Sostenible 11: <https://www.pactomundial.org/ods/11-ciudades-y-comunidades-sostenibles/>, consultado el 9/XI/2022

⁴⁹ Cooperación Triangular, <https://www.giz.de/en/worldwide/11821.html>, consultado el 7/XI/2022.

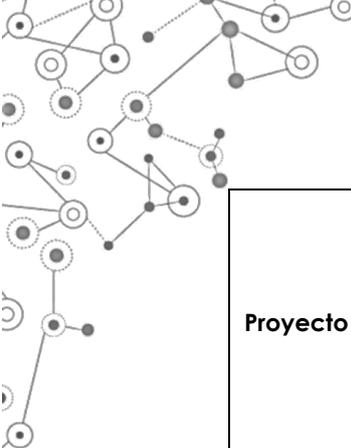
El nivel de sostenibilidad es positivo: la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) aprobó e institucionalizó la política actualizada, generó procesos relevantes y se ha mantenido vivo el interés de las instancias sobre futuros proyectos mediante el modelo de la CTr.

4.10 Calificaciones del resultado de la evaluación

Referencia a aspectos de	Criterios de Evaluación	Calificación	Observaciones
Proyecto	Pertinencia temática y calidad del Diseño del proyecto	14-muy exitoso	Altamente pertinente por la relevancia de la temática, que es prioridad para el desarrollo del país y para que el Estado cumpla con el derecho a la vivienda. Cada socio aportó su experiencia y conocimientos y hubo sinergia y complementariedad. La contraparte guatemalteca, ente rector de vivienda, fue idónea, aunque enfrentó dificultades de cambio de personal y lento nivel de respuesta que atrasaron la ejecución. El diseño es correcto, alcanzable y coherente, con vínculos adecuados entre el objetivo general y las líneas de acción, pero los indicadores carecieron de enfoque de género y faltó incluir el cambio de gobierno como riesgo.
Cooperación triangular	Pertinencia para la cooperación triangular	15 – muy exitoso	Altamente pertinente con una temática relevante para el socio solicitante, que se benefició de la flexibilidad, horizontalidad y la confianza entre participantes de diferentes jerarquías y origen público o privado. La construcción participativa del proyecto generó apropiación en sus participantes y GIZ jugó un papel central de apoyo a la coordinación e impulso de acciones, que se califican de buena calidad.
Proyecto	Coherencia de la lógica de intervención	14-muy exitoso	El proyecto fortaleció instrumentos nacionales e internacionales de desarrollo, como el K'atun 32 y la Agenda Urbana en cuanto al derecho a la vivienda sustentable. El diseño del proyecto es correcto, realista y coherente. La definición de acciones de mitigación de los efectos del cambio de gobierno en ambos países, hubiese fortalecido la coherencia interna.
Cooperación triangular	Coherencia del proyecto respecto de los objetivos y	14-muy exitoso	Alta coherencia con los ODS a los que respondió específicamente en cuanto a establecimiento de espacios inclusivos, seguros,



	estrategia de la CTr		resilientes y sostenibles. La diversidad de actores participantes, enriquecieron sus vínculos y generaron aprendizajes recíprocos, incluyendo a representantes de pobladores que tuvieron voz en la actualización de la política pública de vivienda.
Proyecto	Eficiencia de la implementación	10-moderadamente exitoso	<p>Eficiencia relativa, con un comité de gestión funcional, recursos financieros bien planificados y administrados con transparencia. Con correspondencia entre lo invertido y los resultados alcanzados.</p> <p>Se observó la necesidad de profundizar la comprensión de parte del personal sobre las características de la CTr.</p>
Cooperación triangular	Eficiencia en el manejo de las estructuras triangulares	10-moderadamente exitoso	<p>El proyecto fortaleció las relaciones históricas de cooperación entre los países involucrados. GIZ convocó la participación de altos mandos de los gobiernos de Guatemala y México dado el reconocimiento con el que cuenta.</p> <p>Sin embargo, esta misma característica de participantes de alto nivel que cambiaron frecuentemente y sus agendas saturadas, dificultó la toma de decisiones.</p>
Proyecto	Efectividad en el logro de resultados	12-exitoso	<p>El proyecto alcanzó sus 4 líneas de acción, elevando las capacidades de sus participantes, mediante acciones bien concebidas que generaron los resultados esperados. Destaca la actualización de la política pública y una nueva mirada y énfasis en la sustentabilidad de las viviendas.</p>
Cooperación triangular	Efectividad de la contribución de CTr al logro de resultados	13-exitoso	<p>Los aprendizajes trascendieron lo personal y alcanzaron un nivel institucional que, aun estando sujetos a la estabilidad laboral de integrantes del equipo técnico, se califica positivamente.</p> <p>Una política pública implica un salto de calidad en un país con deficiencias habitacionales, sobre todo cuando se ha construido participativamente, recogiendo visiones de población diversa.</p>



Proyecto	Sostenibilidad de resultados y de procesos para su generación	13- exitoso	Buen nivel de sostenibilidad, sustentado en la aprobación de la política pública por SEGEPLAN, el incremento de capacidades y la articulación del sector vivienda en el país. La política pública tiene vigencia hasta el 2032 y está orientando las acciones que se realizan hasta el momento.
Proyecto	Impacto del proyecto más allá del logro de sus resultados	14-exitoso	Buen nivel de impacto con el fortalecimiento organizativo del CONAVI y la diversidad de actores que lo integran. El fortalecimiento de capacidades trasciende la vida del proyecto, está fortaleciendo la respuesta de organizaciones e instituciones responsables del tema y se ha logrado la concertación de actores, tradicionalmente confrontados.
Resultados según criterios OCDE/CAD	Valoración global	12-exitoso	Se identifican resultados satisfactorios en todos los criterios, con excepción de eficiencia por la prolongación del tiempo, notándose debilidades en la planificación. Los productos de cada resultado son de buena calidad.
Apreciación de procesos de cooperación triangular		13-exitoso	Hay consenso con relación a la idoneidad de la CTr para atender problemas concretos mediante procesos participativos, flexibles y de doble vía. La participación de personal de alto nivel dio consistencia a los procesos y las relaciones fueron de confianza y aprendizaje recíproco.
Evaluación general		13-exitoso	Se alcanzaron resultados exitosos en pertinencia, coherencia, eficacia, impacto y sostenibilidad. Ausencia de enfoques transversales, en particular de género que se aplicó superficialmente. Las instancias seleccionadas fueron idóneas para abordar la problemática y los mecanismos de la CTr facilitaron el intercambio y el interaprendizaje.

Puntuación de evaluación: 12.9 "exitoso".



5. LECCIONES APRENDIDAS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Lecciones aprendidas

Capitalización de experiencias locales

Guatemala cuenta con experiencias exitosas de construcción de vivienda accesible que pueden servir de referente para propuestas actuales y futuras. Entre estas experiencias destacan: el complejo Nimajuyú (zona 21); los Proyectos 4.4 y 4.3, que convocó al gobierno y a comités urbanos de población; la construcción de viviendas tras la tormenta Stan, que reunió a actores diversos (Gobierno, Cooperación Internacional, ONG's, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo -AECID- y Agencia Andaluza); entre otros. Las lecciones que se derivan de estos casos pueden servir de referente para propuestas actuales y futuras.

Actores participantes

CONAVI Guatemala

El crecimiento del sector vivienda en Guatemala es posible, a condición de que las acciones sean constantes, mediante instancias representativas con capacidad de aprendizaje: "como el CONAVI, que nació débil, pero creció y se fortaleció"⁵⁰.

Instituciones del Estado

La presencia de personal estatal de alto nivel en las actividades demuestra voluntad política para resolver la problemática y convoca la participación de otras instancias. Para ello se observa la necesidad de mejorar la comunicación de este tipo de personal de los países involucrados.

El gobierno de Guatemala debe divulgar sus logros, a fin de incrementar la confianza ciudadana, una condición básica para desarrollar iniciativas mixtas (gobierno/ciudadanía) que abonen el bien común.

El cambio de gobierno en México generó atrasos considerables, porque implicó reestructuraciones en diferentes dependencias, con el consiguiente cambio de organigrama institucional, reducción de personal operativo y directivo y variaciones significativas en los mandatos y los roles. Por lo anterior, es imperativo que estos procesos se consideren en el diseño de los proyectos.

Sector privado

Es importante emprender procesos para que los bancos asuman parcialmente una función social, con programas de crédito blando, de mediano plazo con intereses razonables, para personas de escasos recursos, lo que podría mejorar la confianza ciudadana y profundizar -a la vez- la democratización del crédito y los niveles de bancarización.

⁵⁰ Entrevista durante la evaluación ex post del proyecto. Octubre 2022.



Ciudadanía

Es importante que la ciudadanía a través de las organizaciones locales, tenga un rol activo en la auditoría social a instituciones del Estado, para asegurar el cumplimiento de los instrumentos legales, el dominio de estas herramientas por el funcionariado, la definición de estrategias de mediano y largo plazo y la identificación de fuentes de financiamiento accesibles a la población.

GIZ

El traspaso de funciones de personal clave de la CTr es complejo y requiere de la aplicación de las herramientas de este tipo de cooperación para garantizar que los procesos no se interrumpan.

La flexibilidad de la CTr es ideal frente a los contextos cambiantes que demandan ajustes frecuentes: *“En tres años cambian muchos aspectos internos de los proyectos y en el contexto de los países⁵¹”*,

Vivienda sustentable

Es importante continuar fortaleciendo la visión de las viviendas ecológicas de todas las instancias involucradas en los proyectos. Para ello sería ideal conocer experiencias de otros países que contribuyan a fortalecer las capacidades locales.

Modalidad virtual

Las actividades virtuales permitieron optimizar los recursos económicos y ampliaron la cantidad de participantes, generando aprendizajes relevantes y posibilitando la integración entre sectores públicos y académico que retroalimentaron los productos del proyecto.

Sobre la CTr

La flexibilidad y los recursos económicos limitados, con frecuencia subestiman el instrumento de la CTr, lo que evidencia la necesidad de ampliar la promoción sobre sus funciones y ventajas.

La CTr funciona bien cuando aprovecha la estructura, el conocimiento y los contactos de la cooperación bilateral, por lo que debe haber vínculos cercanos entre ambas modalidades⁵².

5.2 Conclusiones

El proyecto muestra un buen nivel de **pertinencia**, pues respondió a una problemática histórica y acuciante del país. La CTr fue una modalidad idónea, que reunió a entes especializados y con trayectoria, que aportaron capacidad, compromiso y experiencia, alcanzando buenos niveles de articulación y aprendizaje recíproco; lo cual impactó en la política pública de vivienda sustentable.

⁵¹ Entrevista durante la evaluación ex post del proyecto. Octubre 2022.

⁵² Lecciones aprendidas entre proyectos de cooperación triangular entre México y Alemania en beneficio de América Latina y el Caribe, entre 2011 y 2018.



El proyecto muestra una **coherencia** elevada, pues responde a instrumentos nacionales, como el K'atun 2032 y la Agenda Urbana Habitat III. En lo internacional se vinculó al ODS 11, aunque esto fue suficientemente documentado en los informes del proyecto. El diseño participativo recogió las propuestas de las instancias involucradas y la ejecución se fortaleció con entes de alto nivel que le dieron consistencia y relevancia. El diseño corresponde a los criterios y al formato de la CTr. Algunos indicadores podrían haber evidenciado más el impacto que se quería alcanzar.

La **eficiencia** es el aspecto menos exitoso del proyecto pues, aunque el Comité de gestión funcionó en términos generales y los recursos fueron suficientes y se administraron adecuadamente, hubo retrasos significativos en la ejecución prolongando el tiempo de ejecución. Esto último debido a factores externos e internos entre los que sobresale la falta de respuesta ágil a determinados procesos y el cambio constante de personal en las tres instancias.

La **eficacia** es positiva, con el cumplimiento de actividades, resultados e indicadores. Destacan la actualización de la política pública de vivienda sustentable, la instalación de la Comisión de Tecnología Aplicada (Mesa Transversal de Vivienda Sustentable) y el fortalecimiento de capacidades, entre otros. Además, se produjeron herramientas para la toma de decisiones como el diagnóstico y sus recomendaciones sobre marcos regulatorios, normativos y legales y se fortaleció el liderazgo de Guatemala en la región en cuanto a los marcos regulatorios enfocados en la eficiencia energética y conservación del medio ambiente.

Los **aprendizajes** están a tono con los objetivos previstos y abarcan a la CTr, a las políticas públicas, al carácter sustentable de las viviendas, un aspecto por demás relevante, así como a mecanismos de evaluación, supervisión y monitoreo de procesos.

Los **efectos/impacto** se focalizan en la transferencia de conocimientos que abarcan a una cantidad importante de actores del sector público de Guatemala, que además de incrementar su capacidad para trabajar en equipo, profundizaron su comprensión sobre la temática. El trabajo de la Mesa Transversal resultó en la política pública actualizada, en otras políticas y estrategias, en mayor conciencia de los aspectos sustentables en términos ecológicos y de la participación de las comunidades organizadas, así como en aprendizajes relevantes.

La positiva **sostenibilidad** técnica del proyecto se previó con acierto en la planificación, fortaleciendo la Mesa Transversal como mecanismo de coordinación que continúa vigente, en especial para la aplicación de la política pública que cuenta con respaldo político y técnico del ente rector y de diversidad de actores. Las relaciones de intercambio entre países se mantienen activas en el horizonte institucional y generan efectos indirectos en la respuesta a los problemas de vivienda.



El proyecto evidencia debilidades en la aplicación de los **enfoques transversales**, pues si bien previó el enfoque de género, sólo lo concretó en la participación protagónica de mujeres. No obstante, la evaluación no encontró evidencias de aplicación del enfoque de medio ambiente de forma explícita, aunque es la temática principal del proyecto. También están ausentes los enfoques de derechos humanos y el intercultural. Este último pudo haberse aprovechado con la participación del Movimiento Guatemalteco de Pobladores (integrante del CONAVI) recogiendo sus aportes y visiones de forma específica.

Hay consenso del **valor agregado de la CTr** a los resultados del proyecto, mediante el fortalecimiento organizativo de la Mesa Transversal, del incremento de capacidades, la elección afinada de las instancias participantes que desarrollaron vínculos de confianza y aprendizaje recíproco, gracias a los principios de horizontalidad, complementariedad y confianza. También por el rol del FR/GIZ en aspectos técnicos, políticos y de gestión que, en conjunto, permitieron la articulación de actores de diversos países y un nivel considerable de apropiación. De forma minoritaria se observó la necesidad de profundizar en la comprensión del carácter de la CTr en algunos actores.

5.3 Recomendaciones

En planificaciones futuras, fortalecer los indicadores de impacto y realizar análisis más profundos del contexto para definir posibles riesgos externos y medidas de mitigación que no afecten la temporalidad del proyecto o bien ampliar el tiempo. Además, monitorear de forma trimestral los indicadores y definir aprendizajes para todos los socios, así como un rol más protagónico del socio solicitante, que quede plasmado en los acuerdos iniciales.

Considerar una segunda fase destinada a consolidar logros, fortalecer iniciativas exitosas en marcha, involucrar al Sistema de Consejos de Desarrollo en Guatemala para promover la descentralización; además contemplar en los proyectos un período inicial para sensibilizar y capacitar sobre las particularidades de la CTr.

Incorporar y atribuirle mayor protagonismo a la mirada y las propuestas de comunidades organizadas y de personas del sector informal, definiendo con claridad su rol, expectativas y propuestas. Esto implica asegurar asesoría técnica y acompañamiento para una participación real.

Para fortalecer la eficiencia es necesario mejorar la respuesta ante factores internos y externos potenciales y previsibles, tomando en cuenta los cambios de gobierno previstos en los calendarios nacionales y agilizar los procesos administrativos en todas las instancias involucradas.

Para fortalecer los ejes transversales, es recomendable contar con asesoría técnica especializada desde GIZ a las contrapartes. Además, realizar análisis de la realidad que identifiquen las brechas de los sectores vulnerables, asegurar mecanismos operativos para superarlas, incluir resultados esperados, indicadores y metas, según la especificidad de los proyectos.

Minimizar en lo posible el cambio de personal clave en todas las instancias participantes en los proyectos y contar con protocolos de transferencia de funciones para un seguimiento óptimo. Estos protocolos pueden realizarse con la participación del personal, previo a su partida, para definir con claridad el



estado de los diferentes procesos y los aspectos estratégicos pendientes, considerando las funciones específicas que le competen según el cargo.

Fortalecer el diseño de mapas de actores durante la planificación de los proyectos que permita contar con alternativas de operación en caso de que la contraparte principal evidencie dificultades para cumplir con su rol en tiempo y forma. Es importante actualizar dichos mapas sobre todo con el cambio de autoridades nacionales, describiendo a cada actor, sus fortalezas, debilidades coincidencias con el proyecto y nivel de atención y seguimiento requerido.



ANEXOS

ANEXO I. Bibliografía y listado de documentos revisados.

- Agenda Urbana, Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Instituto de Fomento Municipal, PRONACOM, Ministerio de Economía. Guatemala, 2016-2020.
- Cierre del proyecto de Cooperación Triangular entre Alemania, México y Guatemala, para Fortalecer la Política Pública de Vivienda Sustentable. (PN 15.2121.0 – 017.00)
- Decreto Ley 9-2012, Ley de vivienda sustentable de Guatemala. Guatemala, 2012. Congreso de la República de Guatemala, 2012.
- Decreto 163-2022, Programa Vivienda Prioritaria y Vivienda Asequible de la Municipalidad y el sector privado de Guatemala.
- Diseño del proyecto de CTr Fortalecimiento de la Política Pública de Vivienda Sustentable en Guatemala. 2017.
- Habitat para la Humanidad. Problemática de la Vivienda en Guatemala, s/f.
- Lecciones aprendidas entre proyectos de cooperación triangular entre México y Alemania en beneficio de América Latina y el Caribe, entre 2011 y 2018.
- Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Urbanos, Guatemala, 2020-2032. Viceministerio de desarrollo urbano y vivienda, CONAVI, Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. Gobierno de Guatemala, 2020.

Fuentes en línea:

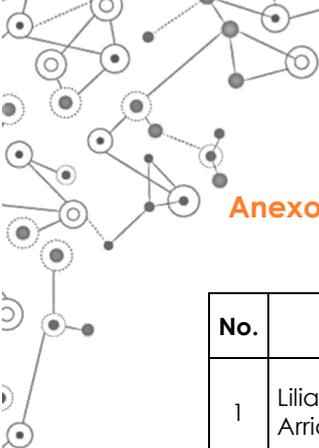
- Acuerdo gubernativo 163-2022, del 30 de junio 2022. Consultado el 7 de noviembre 2022. ¿Qué es la CONAVI México? <https://www.gob.mx/conavi/que-hacemos>, consultado el 2 de noviembre 2022.
- La Cooperación Triangular, <https://www.giz.de/en/worldwide/11821.html>
- ¿Qué es la SEDATU? <https://www.gob.mx/sedatu/que-hacemos>, consultado el 2 de noviembre 2022.
- Programa 4E de GIZ. https://www.sica.int/preguntas/que-es-el-programa-4e-de-la-giz_1_95827.html, consultado el 29 de octubre 2022.
- <https://sgp.gob.gt/wp-content/uploads/2022/07/AG-163-2022.pdf>
- <https://www.espaciobim.com/passivhaus-institut>
- <https://www.habitatguate.org/wp-content/uploads/2021/06/1.-Problemática-de-la-vivienda-en-Guatemala.pdf>
- Objetivo de Desarrollo Sostenible 11: <https://www.pactomundial.org/ods/11-ciudades-y-comunidades-sostenibles/>



ANEXO II. Agenda de reuniones y personas entrevistadas.

Anexo II.a. Entrevistas realizadas.

FECHA	ENTREVISTADO/A	CARGO, INSTITUCIÓN EN EL PROYECTO	E-MAIL/TELEF.
27/10/2022	María Teresa Escamilla	Asesora, GIZ Guatemala	maria.escamilla@giz.de
28/09/2022	Liliana Campos Arriaga	Asesora y Coordinadora del proyecto. GIZ México	liliana.campos@giz.de
28/09/2022	Claudia Berg	Ex asesora del Viceministerio de Vivienda	claulberg@yahoo.com
28/09/2022	Angel Berna	Asociación para el Mejoramiento Habitacional de Guatemala (MEJORHA) - Guatemala y de la Federación de Organizaciones para el Desarrollo del Hábitat Popular (Fodhap)	angelbgil@yahoo.com.es
29/09/2022	Claudia Castillo Aguilar	Asesora, GIZ México	claudia.castilloaguilar@giz.de
04/10/2022	Luis Castillo	Asesor para Vivienda, Viceministerio de Vivienda	arq_anzueto@yahoo.com.mx
05/10/2022	María Teresa Franco María Teresa Franco	Consultora independiente	mtfmmn@gmail.com
14/10/2022	Adriana Aragón	Asesora y coordinadora suplente del proyecto GIZ México	Adriana.aragon@giz.de



Anexo II.b. Encuestas enviadas vía correo electrónico.

No.	NOMBRE Y APELLIDO	INSTITUCIÓN	CARGO	E-MAIL
1	Liliana Campos Arriaga	GIZ México	Asesora y Coordinadora del proyecto	liliana.campos@giz.de
2	Arq. Luis Castillo	Vicepresidencia	Asesor para Vivienda	arq_anzuet@yahoo.com.mx
3	María Teresa Escamilla	GIZ Guatemala	Asesora	maria.escamilla@giz.de
4	Claudia Berg	Viceministerio de vivienda	Ex asesora	claulberg@yahoo.com
5	Arq. Ángel Berna	Asociación para el Mejoramiento Habitacional de Guatemala (MEJORHA) - Guatemala y de la Federación de Organizaciones para el Desarrollo del Hábitat Popular (Fodhap)	--	angelbgil@yahoo.com.es
6	Laura Melissa Galindo	AMEXCID	Consultora de Cooperación	lgalindo@sre.gob.mx
7	María Teresa Franco	Consultora Independiente	Consultora independiente	mtfmmn@gmail.com
8	Adriana Aragón	GIZ México	Asesora y coordinadora suplente del proyecto	Adriana.aragon@giz.de
9	Claudia Castillo Aguilar	GIZ México	Asesora	claudia.castilloaguilar@giz.de

Anexo II.c. Encuestas recibidas.

- 1) Luis Castillo
- 2) Liliana Campos
- 3) Adriana Aragón