



Segundo informe de Cooperación Internacional para el desarrollo

“En un contexto de cambio, más allá de la eficacia de la ayuda”
Guatemala 2011-2012



Segundo informe de Cooperación Internacional para el desarrollo

“En un contexto de cambio, más allá de la eficacia de la ayuda” Guatemala 2011-2012

Noviembre, 2013

Créditos

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, –SEGEPLAN–

9ª Calle 10-44 zona 1, Guatemala, Centro América

PBX: 2504-4444

www.segeplan.gob.gt

Equipo conductor

Ekaterina Parrilla

Secretaria de Planificación y Programación
de la Presidencia

Ana María Méndez Chicas

Subsecretaria de Cooperación Internacional

Raúl Bolaños

Director de Análisis de Cooperación Internacional

Especialistas temáticos

Ana Leticia Aguilar, Asesora – Despacho Superior

Angélica Morales, Directora de Planificación Sectorial

Evelyn Pérez, Coordinadora de Gestión de Becas

Esmeralda Rosas, Directora de Administración de Becas
y Crédito Educativo

Silvia Pérez, Asistente de Gestión de Becas

Subsecretaría de Cooperación Internacional

Directora Ejecutiva

Yanira Gutiérrez, Directora Ejecutiva

Dirección de Análisis de la Cooperación

Raúl Bolaños, Director

Carmen María Marroquín, Subdirectora

Irma Orozco, Especialista

Ericka Rodas, Asistente

Ana Victoria Consuegra, Pasante

Jennifer Azmitía, Pasante

María Renee Arias, Pasante

Dirección de Enlace Territorio-Cooperación Internacional

Erick Rosales, Director

María Erendira Donis, Especialista

Suzely Garrido, Especialista

Dirección de Gestión de la Cooperación Internacional

Nancy Ramírez, Directora

Tania Bollath, Subdirectora

Leticia de Rosales, Asistente

Ana Matilde Menéndez, Especialista

Catalina Ávila, Especialista

Edelma Vásquez, Especialista

Hermelinda Loch, Especialista

Patricia Ovalle, Especialista

Rhina de León, Especialista

Sintia Ramírez, Especialista

Línea gráfica institucional

Luis Sánchez, Director de Comunicación Social

Mónica Romero, Asistente técnica – Despacho
Superior

Apoyo: Ericka Rodas, SEGEPLAN

Diseño de portada y diagramación

Carlos Enrique Coyote Yos

Impresión y diseño:



Esta publicación fue impresa en noviembre de 2013.

La edición consta de 500 ejemplares en papel bond blanco 80 gramos.

Guatemala, Centroamérica

Índice general

Presentación	7
Capítulo 1: De la eficacia de la ayuda a la efectividad en el desarrollo	9
1. Los Foros de Alto Nivel	9
1.1 Financiamiento del desarrollo	10
1.2 Eficacia de la ayuda	11
1.3 Gestión de resultados	12
2. El Cuarto Foro de Alto Nivel de Busan: Asociación Global para el Desarrollo.	13
3. La agenda Post 2015	18
4. Los desafíos de Guatemala como país de renta media	21
Capítulo 2: El Sistema Nacional de Planificación y la Agenda Nacional	27
1. Prioridades de Gobierno 2012-2016: “Una gestión por resultados”	27
2. Enfoque de la Gestión por Resultados GpR	28
3. Implementación de la GpR en Guatemala	30
3.1 Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	32
3.2 Gestión de programas y proyectos	32
4. La planificación y el presupuesto por resultados	33
5. Pactos de Gobierno	36
5.1 Desafíos para la implementación de los Pactos de Gobierno	44
Capítulo 3: Tendencias de la cooperación internacional en Guatemala 2011-2012	47
1. Comportamiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo 2008-2012	48
2. Cooperación suscrita y desembolsada 2011-2012	49
2.1 Cooperación suscrita 2011-2012	49
2.2 Cooperación desembolsada 2011-2012	50
3. Ejecución financiera de gobierno central ejercicio fiscal 2011 y 2012	52
3.1 Presupuesto aprobado para los años 2011 y 2012	54
3.2 Ejecución presupuestaria de la fuente 61 (donaciones externas)	55
3.3 Comparación de avance de ejecución presupuestaria 2011-2012	58

3.3.1	Ejecución por fuente cooperante	58
3.3.2	Ejecución por institución	60
4.	Tendencias de la cooperación internacional	63
4.1	Destino y registro de la ayuda	65
4.2	Cambio en el tipo de ayuda	67
4.3	Financiamiento en áreas estratégicas	68
4.4	Desafíos de la coordinación interinstitucional	70
Capítulo 4:	Otras modalidades de cooperación internacional no reembolsable	73
1.	Cooperación Sur-Sur (CSS)	73
1.1	Modalidades de ayuda que emergen	75
1.2	Países con los que se realiza intercambio en materia de CSS	78
1.3	Áreas de intervención de la CSS	81
1.4	Condiciones de negociación	81
2.	Gestión del conocimiento: oferta de becas 2011-2012	84
2.1	Características de las becas otorgadas período años 2011 y 2012	84
3.	Cooperación humanitaria	86
3.1	Antecedentes y marco legal del Centro de Coordinación de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria (CCAH)	86
3.2	Proceso de activación del CCAH	88
3.3	Ayuda humanitaria recibida por CCAH 2011-2012	90
Capítulo 5:	Cambios de paradigma en la nueva Agenda Global	93
1.	La responsabilidad global de la cooperación al desarrollo	95
2.	Movilización de recursos financieros nacionales para desarrollo	96
3.	Gestión por resultados: menos volumen y mayor calidad de la ayuda	98
4.	Renta media: hacia la construcción de una agenda común	100
	Referencias bibliográficas	103
	Siglas y acrónimos	107

Índice de gráficas

Gráfica	1.1	El financiamiento del desarrollo y la efectividad de la ayuda	10
Gráfica	1.2	Building blocks	17
Gráfica	1.3	Avances en la Agenda de Desarrollo de Naciones Unidas Post-2015	19
Gráfica	2.1	Evolución de los modelos de gestión en las últimas décadas	29
Gráfica	3.1	Presupuesto General ejecutado 2011-2012 En millones de US\$	53

Gráfica	3.2	Comparación del presupuesto vigente anual ejecutado En millones de US\$	54
Gráfica	3.3	Presupuesto fuente 61 (Donaciones externas) 2011-2012 En millones de US\$	56
Gráfica	3.4	Ejecución Presupuestaria de Donaciones externas 2011-2012 En millones de US\$	58
Gráfica	3.5	Cooperación no reembolsable suscrita, desembolsada y presupuesto asignado 2008-2012 En millones de US\$	64
Gráfica	3.6	Destino y registro de la ayuda AOD desembolsada al país, sector gobierno y presupuesto asignado Donaciones desembolsadas en millones de US\$	66
Gráfica	3.7	Cooperación técnica. Encuesta OCDE 2008-2012 Porcentaje	67
Gráfica	3.8	Apoyo coordinado. Encuesta OCDE 2008-2012 Porcentaje	68
Gráfica	4.1	Modalidades de la Cooperación Sur-Sur	74
Gráfica	4.2	Ruta de la eficacia de la ayuda Nuevos Actores y Cooperación Sur-Sur	77
Gráfica	4.3	Proceso para la suscripción de Comisiones Mixtas	83
Gráfica	4.4	Resumen acumulación de eventos naturales Guatemala 1998 - 2012	87

Índice de mapas

Mapa	1	Países con los que se reportó intercambio de manera no oficial	80
------	---	--	----

Índice de tablas

Tabla	1.1	Volumen de AOD	22
Tabla	1.2	Índice de Desarrollo Humano Países participantes Encuesta OCDE 2010 de América Latina	22
Tabla	1.3	Población, INB per cápita, pobreza y extrema pobreza	23
Tabla	2.1	Instituciones coordinadoras, corresponsables núcleo y de apoyo estratégico por Pacto	38
Tabla	2.2	Resultados estratégicos de Gobierno, correspondiente al año 2013 Expresados en millones de Quetzales	40
Tabla	2.3	Ejecución del presupuesto por entidades. Año 2013. Expresados en millones de Quetzales	41

Tabla	2.4	Porcentaje de ejecución de los Resultados Estratégicos de Gobierno, de las entidades vinculadas al Presupuesto 2013. Registro de seguimiento en el Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental. Período 2013.	42
Tabla	2.5	Porcentaje de ejecución presupuestaria de entidades vinculadas a los Resultados Estratégicos de Gobierno, año 2013.	44
Tabla	3.1	Relación entre la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) con el presupuesto vigente y el Producto Interno Bruto (PIB) 2008-2012	48
Tabla	3.2	Cooperación suscrita por fuentes bilaterales y según tipo de cooperación. 2008-2012. Expresados en millones de US\$	49
Tabla	3.3	Cooperación suscrita por fuentes multilaterales y según tipo de cooperación. 2008-2012. Expresados en millones de US\$	50
Tabla	3.4	Cooperación desembolsada por fuentes bilaterales y según tipo de cooperación 2008-2012 Expresados en millones de US\$	51
Tabla	3.5	Cooperación desembolsada por fuentes multilaterales y según tipo de cooperación internacional. 2008-2012 Expresados en millones de US\$	52
Tabla	3.6	Ejecución presupuestaria por tipo de entidad. Donaciones externas 2011-2012. Millones de US\$	55
Tabla	3.7	Fuente 61 (Donaciones externas) Presupuesto ejecutado por fuentes cooperantes	57
Tabla	3.8	Presupuesto de Gobierno Central, proveniente de fuente 61 (Donaciones externas) En millones de US\$	59
Tabla	3.9	Presupuesto de Gobierno Central, proveniente de fuente 61 (Donaciones externas) En millones de US\$	60
Tabla	3.10	Presupuesto Gobierno central, ejecución presupuestaria Expresados en millones US\$	61
Tabla	3.11	Limitantes de baja ejecución en los programas y proyectos financiados con recursos provenientes de la cooperación internacional	63
Tabla	3.12	Relación entre el presupuesto aprobado y vigente de las entidades del Gobierno Central conforme a las donaciones en ejecución, 2011-2012	69
Tabla	3.13	Presupuesto Gobierno central, intervenciones en ejecución En millones US\$	71
Tabla	4.1	Acciones CSS Bilateral. Registradas por canal oficial Años 2011- 2012	78
Tabla	4.2	Áreas de intervención CSS 2011-2012	81
Tabla	4.3	Negociaciones en materia de Comisiones Mixtas	82
Tabla	4.4	Actores que otorgaron becas período 2011-2012	85

Presentación

La SEGEPLAN, tiene la responsabilidad de elaborar el balance sobre la cooperación internacional en el país. Esta labor se inició con la publicación del Primer Informe Nacional sobre la cooperación internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda, 2008-2010, experiencia que permitió iniciar un registro sistemático de la cooperación internacional no reembolsable en Guatemala y realizar un análisis sobre la arquitectura internacional, la vinculación con el Sistema Nacional de Planificación y las disfuncionalidades del Estado.

El siguiente informe describe los avances, retos y debates sobre la agenda de la cooperación al desarrollo a partir de los años 2011 y 2012, realizando una comparación con las tendencias de los años 2008-2010. Esto ha permitido generar una línea base que la SEGEPLAN pone a disposición de la sociedad guatemalteca para que los diversos sectores puedan ampliar y realizar investigaciones e interpretaciones periódicas sobre los cambios operados.

El debate de la cooperación al desarrollo, luego de la Declaración del Milenio, se centró en tres paradigmas fundamentales: el financiamiento, la eficacia de la ayuda y la gestión por resultados. El cuarto Foro de Alto Nivel de Busan (4FAN) planteó

un sistema de ayuda interdependiente y diverso, distinguiendo “nuevos” actores y su inflexión en un sistema comercial más abierto.

El primer capítulo se centra, por lo tanto, en el cambio de paradigma sobre los actores, la eficacia de la ayuda y la agenda post ODM, realizando un debate entre el desarrollo humano de la región y los criterios de priorización de la ayuda como países de renta media. Partiendo de esta base, se analiza la influencia de las Declaraciones, Foros, Consensos y Rondas de negociación realizadas a partir de la Declaración del Milenio. La importancia del capítulo reside en describir los cambios que surgen entre los actores y su papel en el desarrollo, señalando los avances en la agenda post 2015.

El segundo capítulo sistematiza la Gestión por Resultados (GpR) en Guatemala. Se destaca la construcción participativa de una Agenda Nacional y los avances en la consecución de resultados de desarrollo. El fortalecimiento y coordinación interinstitucional surge a partir de las prioridades de gobierno y los impulsos graduales en la implementación de un sistema de gestión por resultados. Este apartado finaliza con un análisis sobre la ejecución y programación física y financiera en los once resultados de gobierno.

El tercer capítulo presenta el volumen de la cooperación internacional no reembolsable suscrita, desembolsada y ejecutada en el país. Asimismo se realiza una valoración sobre las tendencias, apoyándose en el análisis sobre el destino, registro y cambio de la ayuda, el financiamiento en áreas estratégicas y los desafíos de la coordinación interinstitucional en la ejecución de fondos que utilizan los sistemas nacionales. Este análisis permite avizorar una etapa de cambios internacionales que transcurren a través de un recorte del volumen de la ayuda, precisando que nuestro país deba plantearse su condición de receptor y oferente de cooperación Sur-Sur.

El cuarto capítulo aporta un valor añadido al primer informe. Este consiste en desarrollar otras modalidades de ayuda, señalando y valorando la estructura de oportunidad que el país puede obtener y mejorar en su relación con el resto de países de América Latina a través de la cooperación Sur-Sur. En este sentido, se añade la gestión del conocimiento, prestando especial atención en la oferta y demanda de becas, así como las fuentes cooperantes especializadas en la gestión, organización y difusión de la cooperación técnica y científica. Al final de este apartado, se reivindica la necesidad de integrar la cooperación humanitaria en la prevención y reducción de desastres, así como valorar el estado de situación sobre los canales institucionales y la sistematización del tipo de ayuda que recibe el país.

En un contexto de cambio, más allá de la eficacia de la ayuda, implica el empoderamiento creciente de los países de renta media sobre nuestro rol de receptores. Esto pasa por emprender una propia reflexión sobre las políticas de cooperación y comenzar a gestionar y elaborar alianzas a favor de relaciones más paritarias entre países receptores y oferentes en la agenda post 2015.

El quinto capítulo cierra con esta valoración a nivel internacional y los pasos a seguir sobre la posición, el debate y papel de los países de renta media que se concentran en la región. Guatemala conjuntamente con el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, de la Secretaría General Iberoamericana abre este debate a los demás países con la celebración del seminario: “Hacia un agenda de cooperación Post 2015: Explorando visiones compartidas iberoamericanas”. Este acuerdo entre países de la región, se espera pueda presentarse en el Foro de Alto Nivel a celebrarse en México durante el 2014.

En el mejor esfuerzo que entraña la efectividad de la ayuda y la gestión por resultados, el gobierno, a través de la SEGEPLAN pone a disposición el Segundo informe de Cooperación Internacional para el desarrollo: “En un contexto de cambio, más allá de la eficacia de la ayuda” Guatemala 2011-2012 en aras de enfocar una perspectiva legal y global, haciendo énfasis sobre la calidad y volumen de la ayuda.

Capítulo 1: De la eficacia de la ayuda a la efectividad en el desarrollo

1. Los Foros de Alto Nivel

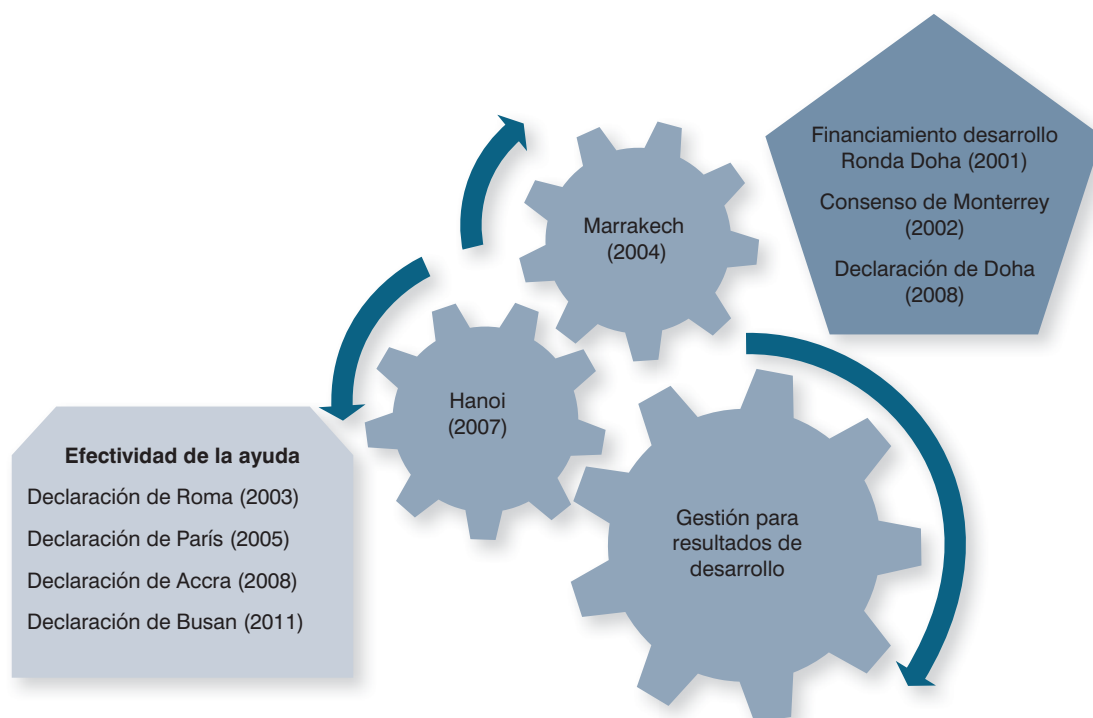
La Declaración del Milenio (Nueva York, Estados Unidos, 2000) señala una serie de metas para el año 2015, comprometiendo a los países y organismos internacionales a realizar cambios en la política de ayuda, deuda, comercio y transferencia de tecnología para poder alcanzar el desarrollo. El octavo objetivo (ODM8) enfatiza la necesidad de contar con una asociación mundial, ratificando el compromiso de incrementar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en relación al porcentaje del ingreso nacional bruto de los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (CAD/OCDE).

En la arquitectura de la cooperación internacional, la Declaración del Milenio constituye el punto de referencia en la conformación de un partenariado inclusivo, reconociendo las dinámicas y el papel de otros actores. Fomentar una Asociación Mundial para el Desarrollo era el ideal del ODM8 que perseguía, a partir de su constitución y estructura, una nueva gobernanza más equilibrada dentro del sistema de cooperación al desarrollo.

Dentro del ODM8 se establece una serie de indicadores, destacando los relativos a la proporción de AOD que no se encuentra atada o ligada y la destinada a servicios sociales básicos. Dentro del desarrollo comercial agrega lo relativo a la proporción de importaciones procedentes de países en desarrollo, aranceles medios aplicados por los países desarrollados a los productos agrícolas y la proporción de AOD destinada a fomentar la capacidad comercial.

A partir de la Declaración del Milenio, se inicia el trabajo para llegar a definir una nueva arquitectura de la cooperación y lograr una asociación inclusiva para el desarrollo, orientándola a ser más efectiva para alcanzar los ODM a través del financiamiento del desarrollo, la efectividad de la ayuda y la gestión de estos dos elementos en resultados para alcanzar el desarrollo. Estos paradigmas han ido convergiendo a través de un sistema de ayuda cada vez más inclusivo en su participación, distinguiendo “nuevos” actores y su inflexión en un sistema comercial más abierto y una economía con procesos cada vez más interdependientes.

Gráfica 1.1
El financiamiento del desarrollo y la efectividad de la ayuda



Fuente: SEGEPLAN

1.1 *Financiamiento del desarrollo*

El proceso del financiamiento del desarrollo se realizó conforme al ideal y mantenimiento del proceso de reforma y liberalización de las políticas comerciales y la correspondencia en facilitar una mayor recuperación y crecimiento económico.

Los procesos enmarcados dentro del financiamiento del desarrollo, trajeron consigo no solo la iniciativa de incrementar el comercio entre las naciones, sino también la de mejorar el acceso a mercados, normas equilibradas y el establecimiento de una cooperación basada en un financiamiento sostenible, oportuno y dirigido

a incentivar y complementar las iniciativas de desarrollo por parte de los países desarrollados, así como apoyar el liderazgo de los de menor desarrollo en sus metas trazadas. Derivado de ello, pueden identificarse tres procesos: la Ronda de Doha (2001), el Consenso de Monterrey (2002) y la Declaración de Doha (2008).

Posterior al Consenso de Monterrey, emanado del Primer Foro de Alto Nivel realizado en Roma (2003), líderes, organizaciones internacionales multilaterales y bilaterales de desarrollo y representantes de los países donantes y receptores se reunieron para mejorar la gestión y la efectividad de la ayuda.

1.2 Eficacia de la ayuda

En Roma se debatió sobre la armonización, haciendo énfasis en la consecución de un sistema económico global integrador y equitativo que enfocara sus esfuerzos en la utilización y fortalecimiento de los sistemas nacionales de los países receptores, mejorando los procedimientos y prácticas, evitando la duplicidad de las acciones entre cooperantes.

A partir de la utilización de los sistemas nacionales, se reitera el compromiso de los países receptores en mejorar a través de un plan nacional *“que haga hincapié en el protagonismo de los países y en el liderazgo de los gobiernos (...) reconozca diversas modalidades de ayuda (...) y asegure la participación de la sociedad civil, incluido el sector privado”* (Roma, 2003), en la alineación de los recursos a las prioridades nacionales.

La intencionalidad básica del primer foro recayó en mejorar y simplificar y armonizar los requisitos en la manera de cooperar, reduciendo los costos y mejorando la eficacia en cuanto al destino de los recursos, esperando lograr resultados concretos en las actividades y promoción del desarrollo.

Luego, con el segundo Foro de Alto Nivel de París (2005), Francia, se confirman una serie de principios o dimensiones para aumentar la eficacia de la ayuda: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y la mutua responsabilidad. Estas dimensiones persiguen adaptarse a las distintas situaciones de los países y traducir los acuerdos anteriores en compromisos claros y calendarizados a través de indicadores y metas para

monitorear la participación de todas las contrapartes.

De los puntos sobresalientes se destaca el establecimiento de responsabilidades de liderazgo hacia el país receptor en cuanto al destino y logro de resultados, compromisos compartidos en la alineación y la mutua responsabilidad, reforzando las capacidades de administración, gestión y predictibilidad de la ayuda, así como la armonización y trabajo conjunto entre cooperantes en la efectividad de la cooperación.

La diferencia más importante en cuanto a las Declaraciones y Foros precedentes, consiste en que París asume con los países receptores, un partenariado inclusivo, reconociendo las dinámicas y el papel propio de otros actores dentro del sistema de cooperación internacional tradicionalmente excluidos o con poco margen de maniobra y actuación en la eficacia de la ayuda, como las organizaciones de la sociedad civil (OSC) o bien con niveles diferenciados de responsabilidad en la apropiación o alineación de recursos como los parlamentos.

De los compromisos adquiridos en París, se monitorearon a través de 12 indicadores de seguimiento para verificar el progreso de la ayuda. Estos miden el nivel y reconocimiento sobre el liderazgo y acciones del país receptor mediante una estrategia de desarrollo operativa y de largo plazo, la alineación de la ayuda según esas prioridades y la utilización de los propios sistemas y procedimientos nacionales por parte de los países cooperantes.

La primera revisión sustantiva de los indicadores ocurrió con la Declaración de

Accra (2008) confirmando un plan de acción para acelerar y profundizar los consensos alcanzados en París. Del monitoreo sobre los indicadores, se reconoce la dificultad en el cumplimiento de las metas trazadas: *“Sin mayores reformas y una acción más rápida, no cumpliremos con nuestros compromisos y metas para 2010 en relación con la mejora de la calidad de la ayuda”*. (Accra, 2008: 2).

Es importante mencionar que dentro de los objetivos que persigue Accra, está la construcción de asociaciones más fuertes y eficaces que permitan cumplir los objetivos de desarrollo, tal y como lo señala el ODM8, pero su estructura y consenso no serán realidad hasta el 4FAN de Busan. Sin embargo, se da un paso adelante reconociendo el papel de la ayuda en el desarrollo, sosteniendo que ésta no persigue su financiamiento, sino más bien, es a través de la construcción de asociaciones eficaces e inclusivas que se incentiva el logro del desarrollo. El tercer FAN, fue el preámbulo de un reconocimiento al protagonismo tanto de la cooperación Sur-Sur, como de la triangulación de fondos y el papel desarrollado por fondos mundiales y la cooperación privada.

1.3 Gestión de resultados

Concatenando los procesos de financiamiento y eficacia de la ayuda, la gestión de resultados presenta un panorama general sobre el tema del liderazgo en las acciones y la corresponsabilidad en el desarrollo. Una gestión que plantea este

tipo de resultados, apoya una planificación capaz de transformar la eficiencia de la cooperación en términos de eficacia, logrando que las acciones las dirijan los países receptores y que éstas puedan ser medibles, monitoreables y evaluables.

El Memorando de Marrakech (2004) enfatiza en atención a los resultados, planteando interrogantes relativas a la mejora en su capacidad y aptitudes de la gestión y administración pública, distinguiendo a los distintos actores involucrados, tales como: la sociedad civil o instancias públicas que participan en este proceso.

El financiamiento del desarrollo puso el acento sobre el equilibrio de las relaciones comerciales y los mecanismos de financiamiento, ya sean públicos o privados. Los Foros sobre la eficacia de la ayuda se ubican más bien en los procesos intermedios entre las discusiones sobre gestión de resultados y el financiamiento del desarrollo. De ahí que Roma haya puesto énfasis en los procesos de gestión de la ayuda y París resuelva en torno a ambas categorías, ya no solo en la “gestión por resultados”, sino también en la “gestión para resultados”.

A partir del consenso sobre los ODM y el financiamiento del desarrollo, conjuntamente con los diversos encuentros sobre gestión orientada a resultados y los Foros de Alto Nivel, se ha generado un consenso internacional sobre los resultados y responsabilidades sobre qué se debe conseguir, cuándo, cómo y quiénes deberán hacerlo.

2. El Cuarto Foro de Alto Nivel de Busan: Asociación Global para el Desarrollo

Más que una Declaración firmada y consensuada, Busan fue asumido como de “buena voluntad” y sin acuerdos vinculantes por los actores. Denominada “*Partenariado Global por la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo*”, la Declaración pone de relevancia un partenariado que va más allá de la tradicional relación Norte-Sur, contando con la participación y consideración de países donantes y receptores emergentes como Brasil, China y Sudáfrica. Además contó con la presencia organizativa de la sociedad civil¹ a través del Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC, donde participan más de 70 representantes de diversos países. Otra representación inusual fue la de Estados Unidos de América, tradicionalmente reacio a este tipo de encuentros. Conforme a la Asociación Global para el Desarrollo, se propuso el compromiso de instar al:

“Grupo de Trabajo de Efectividad de la Ayuda (GTEA) a reunir a los representantes de todos los países y actores (...) para alcanzar un acuerdo sobre los arreglos operativos y prácticos de la Alianza Global, así como sobre los indicadores y canales que sustentarán el monitoreo y rendición de cuentas global, preparando así la finalización de las actividades del GTEA y sus estructuras asociadas en junio de 2012; [invitando] a la Or-

¹ Entre marzo y agosto de 2010, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) celebraron la primera Asamblea Global (Estambul, Turquía) aprobando una primera versión del proyecto de Marco Internacional sobre la Efectividad del Desarrollo de las OSC ratificando los llamados “Principios de Estambul”, en: Balbis, Jorge, “Las Organizaciones de la Sociedad Civil de América Latina ante la agenda internacional de la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo”, 2011:42.

ganización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a apoyar el efectivo funcionamiento de esta Alianza Global”. Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, (2012:12)

El GTEA, denominado posteriormente “Grupo Interino Post-Busan” (GIPB), llevó a cabo en París los días 21 y 22 de mayo de 2012 la creación de un Comité Directivo (*Steering Committee*) integrado por 18 miembros y encabezado por tres Co-presidentes con el fin de dar orientación estratégica a la nueva Asociación Global. Este Comité se acordó conformarlo con los diferentes tipos de actores:

- Seis países receptores (uno de ellos Co-presidente, uno miembro del G7+);
- Cuatro donantes tradicionales (uno de ellos co-presidente);
- Dos receptores/donantes o cooperantes del Sur (uno de ellos co-presidente) y
- Un representante de cada uno de los actores reconocidos en el Documento de Resultados de Busan: sector privado, parlamentarios, OSC, bancos multilaterales, PNUD y OCDE.

En la representatividad del Comité Directivo, conforme a los países receptores, se integró con seis sillas distribuidas en cada una de las siguientes regiones: América Latina, el Caribe, Asia, Asia del Pacífico, África y un país representante del G7+. Igualmente, se estipuló un carácter rotativo, así como también la naturaleza voluntaria del país que se ofrezca a participar y a representar los intereses e inquietudes

de su sector o región. La constitución resolutive presentada por la OCDE y PNUD, con fecha 3 de agosto de 2012, denominó como copresidentes y miembros del Comité Directivo de la Asociación Global para el Desarrollo a:

- Tres Copresidentes: Indonesia, Reino Unido y Nigeria.
- Cinco miembros del Comité Directivo: Chad, Guatemala, Bangladesh, Samoa y Timor-Leste (En representación del grupo G7 + de los Estados frágiles y afectados por conflictos).
- Un representante de los beneficiarios y los proveedores de cooperación para el desarrollo: Perú.
- Tres representantes de los proveedores de la cooperación al desarrollo: Comisión Europea, Corea y Estados Unidos.
- Un representante de las partes interesadas del sector privado. (Por confirmar)
- Un representante de los parlamentarios: Unión Interparlamentaria.
- Un representante de actores de la sociedad civil: BetterAid.
- Un representante de los bancos multilaterales de desarrollo: Banco Mundial.
- Un representante del PNUD / GNUD: Subsecretario General y Administrador Auxiliar de la Dirección de Relaciones Exteriores y Defensa, PNUD.

- Un representante de la OCDE / DAC: Presidente del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

Fuente: OECD-PNUD, 2012.

Concerniente al monitoreo de los compromisos de Busan (y los adquiridos previamente en París y Accra) para cooperantes tradicionales y receptores, el GIPB identificó ocho áreas para su monitoreo: resultados, apropiación, transparencia, predictibilidad, rendición mutua de cuentas o *accountability*, género, desarrollo de capacidades y uso de sistemas nacionales. En base a estas áreas, Ruanda y el Reino Unido presentaron una propuesta trabajada a lo interno de un grupo nominado para este fin. La propuesta inicial contó con 17 indicadores, luego reducidos a 11, dado que se observó la conveniencia de monitorear algunas áreas a nivel de país y no a nivel global.

En torno a la Encuesta de Seguimiento y la implementación de los principios de la Declaración de París, se tomó en cuenta que los resultados del 2010 fueron fuertes a nivel de cada país (dado el intenso trabajo y el esfuerzo requerido) y no necesariamente liviano, en clara alusión a la idea que circula entre los donantes para justificar su posición frente a sus resultados obtenidos en la encuesta del 2010².

2 Los resultados de los 12 indicadores a nivel mundial indican que solamente un indicador y parte de otro se alcanzaron: el 4 y el 10^a relativos a la armonización. Otros tres y la mitad de uno, estuvieron cerca de alcanzarse (5^a, 6, 8 y 9). Sin embargo, el 8 sobre la condicionalidad de la ayuda continuó siendo un tema sensible. Este lo mide el CAD y en Busan los cooperantes no se comprometieron a colocar una temporalidad para su finalización. Los siguientes indicadores 1, 2^a, 3, 5b, 7, 10^a, 10b, 11 y 12, estuvieron lejos de cumplirse. De ahí que por ello se señale una ma-

Los esfuerzos contenidos en cumplir los 12 indicadores emanados de París, dentro de la encuesta para Busan, se reducen al cumplimiento de cada país mediante una calendarización y contenido del monitoreo que hará público. Recordando que cada país deberá definir su propio marco de indicadores para medir a nivel de país (conforme al punto 35 de la Declaración de Busan)³ el avance en la efectividad de la ayuda. Esto quiere decir que de los doce, se puede decidir en cuáles se necesita avanzar y trabajar coordinadamente.

El 4FAN conlleva una transformación de la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo. Motivados por ello, tanto los actores tradicionales como los nuevos, acordaron estructurar su nueva estrategia en cuatro principios:

- *Apropiación de las prioridades del desarrollo*: reconocer que los países en desarrollo deben diseñar y liderar su propio desarrollo;

por responsabilidad en los países receptores en su cumplimiento (las dimensiones más lejos de cumplirse fueron las de apropiación, alineación, gestión de resultados y mutua responsabilidad). Lo que se omite es que los avances se registraron solo entre los propios cooperantes, por lo cual, su nivel de responsabilidad es mayor al de los receptores.

- 3 En el ámbito de cada país en desarrollo, acordamos los marcos basados en las necesidades y prioridades nacionales, para monitorear los progresos y promover la responsabilidad mutua en nuestros esfuerzos para mejorar la efectividad de nuestra cooperación y, a su vez, los resultados de desarrollo. Los países en desarrollo lideran la elaboración de estos marcos, los cuales, junto con los indicadores y metas acordadas, dan respuesta a sus necesidades específicas y se anclan en sus políticas de cooperación y de desarrollo. Los resultados de estos ejercicios se hacen públicos (Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz para el Desarrollo, 2012:12).

- *Enfoque en los resultados*: lograr resultados concretos para erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y garantizar que se dispone de los recursos y las capacidades necesarias para hacerlo posible;
- *Alianzas incluyentes*: promover la confianza y el aprendizaje mutuos entre todos los actores en el desarrollo;
- *Transparencia y responsabilidad compartida*: potenciar la transparencia de las prácticas de la cooperación, para así mejorar la prestación de servicios y dejar claras las responsabilidades compartidas (OXFAM, 2012).

Los dos primeros principios se proponen en seguimiento de las Declaraciones anteriores y los últimos dos, se implementaron dentro del Foro acoplándose a la nueva arquitectura de la cooperación al desarrollo.

La crisis económica que afecta a los cooperantes más fuertes a nivel mundial hizo que desviarán su mirada y dieran prioridad a los países menos desarrollados y en estado de fragilidad⁴ para orientar sus

-
- 4 Un ejemplo claro es la organización que tuvieron los países menos desarrollados y en conflicto, los denominados Estados Frágiles, quienes realizaron reuniones previas al 4FAN para que cada uno de ellos expusiera su situación y consolidaran su posición como bloque, la cual quedaría evidenciada en el Diálogo Internacional para la Consolidación de la Paz y Construcción del Estado (2008), el cual fue el primer intento real para reunir a donantes y gobiernos de los países receptores en conflicto sobre lo que funciona o no en cuanto a la ayuda internacional en situaciones tan complejas como estas, además se realizó la Declaración de Dili (2010) sobre el mismo tema liderada por los países asiáticos. El resultado del Diálogo fueron los Objetivos para la Consolidación de la Paz y el Estado (OPE), los cuales deben ser logrados antes de pensar en lograr los ODM.

recursos hacia ellos y disminuyendo la AOD para los países clasificados como Países de Renta Media. Aunado a ello, la región se posicionó ante la utilización de nuevas modalidades de cooperación que complementarán la cooperación tradicional (Norte-Sur), como la Cooperación Sur-Sur (CSS) implementada por los países emergentes de América del Sur y la Cooperación Triangular, ambas como complemento al desarrollo.

La importancia de la CSS en la consecución del desarrollo posicionó aún más a los países emergentes y le dio un espacio de discusión dentro del 4FAN como parte de los temas centrales. Conjuntamente, alrededor de sesenta representantes del sector privado, en el 4FAN dejó en claro que es un sector importante dentro del desarrollo de cada país puesto que brinda innovación en los mercados nacionales e internacionales, generación de empleo y en la satisfacción de las necesidades básicas de las personas.

La importancia de los nuevos actores (países emergentes y del sector privado) corresponde a la tendencia de la disminución de AOD por parte de los países cooperantes y cómo algunos de ellos incluso han retirado la cooperación definitivamente de países en vías de desarrollo para darle prioridad a los Estados Frágiles.

Uno de los resultados del 4FAN, fue la creación de los Building Blocks o “bloques temáticos” como acciones complementarias que colaborarían a encontrar soluciones viables para los temas centrales discutidos en el 4FAN. Estos bloques fueron conformados por países, organizaciones internacionales, OSC e instituciones privadas que deseen contribuir de forma conjunta en uno o varios de los grupos específicos, siendo estos Estados Frágiles, CSS y Triangular, sector privado, cambio climático, transparencia, políticas e instituciones eficaces, resultados y rendición de cuentas y gestión de la diversidad y reducción de la fragmentación.

Gráfica 1.2 Building blocks

Estados frágiles	<ul style="list-style-type: none"> • El objetivo principal es apoyar el mantenimiento de la paz y el apoyo en la transición del estado de fragilidad, consolidando esfuerzos locales y externos en pro del fortalecimiento estatal. • Se propone un nuevo acuerdo y plan de trabajo en torno a los Estados frágiles a fin de consolidar la paz y promover la construcción del Estado en los países donde este se encuentre debilitado.
Cooperación Sur-Sur y Triangular	<ul style="list-style-type: none"> • Está enfocado a mejorar los resultados de los intercambios de la CSSCT respecto a los ámbitos de aprendizaje mutuo, apropiación de las políticas nacionales y los mecanismos de cooperación. De igual forma, busca asegurar que los socios mantengan relaciones horizontales que permitan la igualdad y beneficios mutuos, conservando el principio más importante de la CSSCT.
Financiamiento del Cambio Climático	<ul style="list-style-type: none"> • Mediante el financiamiento al cambio climático se busca continuar el apoyo hacia las políticas y planes respecto al CC para orientar a las instituciones correspondientes y mejorar su labor. Asimismo se resalta la necesidad de fortalecer la vinculación entre el financiamiento y el proceso de planificación, presupuestación y administración del Estado receptor.
Gestionar la Diversidad y Reducir la Fragmentación	<ul style="list-style-type: none"> • Este BB se orienta a organizar y dirigir tanto a los actores inmersos en la cooperación como las operaciones que estos realizan en los ámbitos territoriales y sectoriales en los cuales estos tienen su campo de acción. No obstante, se busca que las regulaciones instituidas no afecten la cantidad ni la calidad de la ayuda movilizada.
Instituciones y Políticas Eficaces	<ul style="list-style-type: none"> • Busca apoyar y fortalecer a las instituciones así como a las políticas públicas. El principal objetivo de este bloque es determinar las bases de las reformas al sector público para consolidar las capacidades institucionales frente al desarrollo. Como mecanismo de fortalecimiento, se reconoce la importancia de la utilización de los mecanismos nacionales a fin de reforzar las instituciones estatales, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas.
Cooperación Público-Privada	<ul style="list-style-type: none"> • El BB sobre el sector privado reconoce la importancia de este en el desarrollo y en la dinámica de cooperación. El suceso más importante en todo el proceso es el reconocimiento del sector privado no solamente como donante sino también actor dinámico en la cooperación. Sin embargo, también se resalta la importancia sobre la transparencia y rendición de cuentas por parte del sector.
Resultados y Rendición de Cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Se busca alcanzar resultados más eficaces, así como la rendición de cuentas garantizando la eficacia de la ayuda. El enfoque a logro de resultados es el aspecto más importante que se busca alcanzar mediante la constitución de este BB. Por lo tanto, la extensión en el tiempo de los beneficios alcanzados al lograr los resultados para lograr el desarrollo es trascendental. • El logro de resultados permite el diálogo y la rendición de cuentas entre socios, así como estos con sus ciudadanos.
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> • Representa el esfuerzo de aumentar la transparencia en los recursos provenientes de la cooperación así como en el ámbito fiscal para ampliar la predictibilidad de la ayuda, el compromiso y la rendición de cuentas.

Fuente: SEGEPLAN

3. La agenda Post 2015

En la Agenda de Desarrollo Post-2015 se establecen cinco pilares que deben llevarse a cabo a partir de una visión de sostenibilidad con el fin de consolidar esfuerzos entorno a la nueva agenda global para el desarrollo. Asimismo, se plantean 12 objetivos relacionados con cada prioridad y 54 metas para cumplimiento a nivel nacional tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo.

Con anterioridad, se contemplaban ocho ODM referentes a distintas problemáticas tales como la pobreza, la educación, la igualdad entre géneros, la mortalidad materno-infantil, el VIH/SIDA y el medio ambiente. Con la propuesta actual de la Agenda de Desarrollo, se profundiza conforme a los logros obtenidos y se amplía a los ámbitos relativos a la gobernabilidad e institucionalización del Estado y el afianzamiento del empleo a nivel mundial.

Esta nueva propuesta expresa el interés de dar seguimiento y actualización de los ODM conforme a los resultados globales monitoreados periódicamente. Es por ello que varios objetivos establecidos en la Agenda Post 2015 buscan trabajar con mayor especificidad sobre los propósitos

planteados hace quince años, no obstante, se resalta la incorporación de tres objetivos que los complementan: la creación de empleos y el crecimiento económico, la gobernanza y la estabilización de las sociedades y la constitución de una alianza global fortalecida e incluyente.

La transición hacia esta nueva agenda está determinada por una serie de factores que se han venido suscitando a nivel mundial y que han transformado paulatinamente las prioridades y la concentración de esfuerzos de la comunidad internacional, particularmente la agenda de cooperación y los esfuerzos trazados a partir del ODM8. La globalización y sus efectos a partir del surgimiento de actores liderados por los BRICS⁵, el crecimiento experimentado por los países de renta media, el sector privado, la transnacionalización de empresas, el fortalecimiento de ONGs multinacionales, la crisis económica mundial, el cambio climático, el combate al terrorismo y los conflictos armados principalmente en Medio Oriente y África han dado un giro a la agenda, centrándola en los actores, el financiamiento y el desarrollo, cambiando el esquema trazado inicialmente entre países donantes, la eficacia de la ayuda y los receptores.

5 Se refiere a las economías emergentes de los países de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

Gráfica 1.3

Avances en la Agenda de Desarrollo de Naciones Unidas Post-2015

CAMBIOS TRANSFORMATIVOS	ODM	AGENDA GLOBAL 2015-2030
No olvidarse de nadie	<p>ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre</p> <p>ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal</p> <p>ODM 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer</p> <p>ODM 4: Reducir la mortalidad infantil</p> <p>ODM 5: Mejorar la salud materna</p> <p>ODM 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades</p>	<p>Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema</p> <p>Objetivo 5: Garantizar la seguridad alimentaria y una buena nutrición</p> <p>Objetivo 8: Crear empleos</p> <p>Objetivo 3: Proporcionar educación de calidad y aprendizaje permanente</p> <p>Objetivo 2: Empoderar a niñas y mujeres y lograr la igualdad de género</p> <p>Objetivo 4: Garantizar vidas saludables</p>
Colocar el desarrollo sostenible en el centro de la agenda	ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	<p>Objetivo 6: Lograr el acceso universal a abastecimiento de agua y gestión de residuos</p> <p>Objetivo 7: Garantizar energías sostenibles</p> <p>Objetivo 9: Gestionar los recursos naturales de manera sostenible</p>
Transformar las economías para crear empleo y crecimiento inclusivo		Objetivo 8: Crear empleos, medios de subsistencia sostenibles y crecimiento equitativo
Construir paz e instituciones públicas eficaces, abiertas y responsables		<p>Objetivo 10: Garantizar la buena gobernanza e instituciones eficaces</p> <p>Objetivo 11: Garantizar sociedades estables y pacíficas</p>
Forjar una nueva alianza mundial	ODM 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo	Objetivo 12: Crear un entorno global propicio y catalizar los recursos financieros a largo plazo

Fuente: Elaboración propia a partir de Rosenthal, Gert. (2013). Avances en la Agenda de Desarrollo de Naciones Unidas Post-2015.

Según lo reflejan los objetivos y metas establecidas, la ruta a seguir para el desarrollo sostenible se basa en cuatro elementos básicos: la inclusión social, medio ambiente, gobernabilidad y desarrollo económico. Esta nueva agenda, persigue elevar progresivamente las capacidades nacionales para construir una alianza global que permita la estabilización del sistema financiero y la ampliación de los espacios comerciales.

En esta Agenda de Desarrollo Post-2015, la AOD va enfocada a la cohesión de esfuerzos entorno a la rendición de cuentas y transparencia así como la consolidación de la relación entre países y el fortalecimiento de capacidades internas de los países beneficiarios. Si bien la movilización de capitales es de gran importancia en el camino hacia el desarrollo, no obstante el liderazgo de los países frente a su propio desarrollo y el papel que desempeñan los diversos actores en el manejo de los recursos, representa un elemento primordial en el desarrollo a nivel mundial.

Otro punto importante para el desarrollo en esta agenda es la construcción de una nueva alianza mundial que responda a los objetivos planteados y que funcione de forma tal que se fortalezca la dinámica política, social y económica tanto dentro como fuera de cada país. Reconociendo que individualmente será difícil alcanzar las metas pero en conjunto y articulando las capacidades en miras a paliar los desafíos, principalmente de los países en vías de desarrollo se lograrán resultados que beneficien a todos los involucrados.

El aporte más importante que trae este proyecto consigo, es la transición de una visión de desarrollo a una agenda enfocada hacia el desarrollo sostenible. Para este nuevo plan de desarrollo, el elemento de sostenibilidad resulta esencial en la delimitación de los objetivos y metas, representa el cambio a una perspectiva donde los países puedan por sí solos mantener los efectos del desarrollo a largo plazo, siendo el punto central y fundamental en la eliminación o disminución de las problemáticas sociales alrededor del mundo. La Asociación Global representa un liderazgo compartido y no necesariamente continúa resaltando la importancia de la relación Norte-Sur.

Cabe destacar que para la construcción de este nuevo plan de desarrollo global, se hizo un acercamiento a diversos sectores de la sociedad para conocer sus perspectivas. Entre los grupos representados se encuentran gobiernos, organizaciones multilaterales, OSC, ONG's cuya participación refleja el reconocimiento e inclusión de nuevos actores en la dinámica de desarrollo a nivel mundial. La Agenda Post-2015 no solamente integra cambios en los objetivos sino también en las relaciones entre sectores de la comunidad internacional, concordando con los frutos alcanzados en los distintos espacios internacionales donde se le da cabida a una serie de nuevos actores cuyo rol ha tomado gran relevancia en las relaciones internacionales, principalmente reflejado en la cooperación internacional.

4. Los desafíos de Guatemala como país de renta media

El cambio de la efectividad de la ayuda hacia un paradigma más general, como el de la efectividad del desarrollo en Busan, permite avizorar que en el corto y mediano plazo existirán recortes evidentes de AOD para América Latina. Los fondos de AOD se han ido priorizando hacia la región africana, a través de los criterios prevalentes en cuanto a los niveles de renta y, a su vez, dentro de los donantes tradicionales hay un fomento por un creciente protagonismo de los BRICS y los actores privados en esta agenda, planteando un debate sobre los mecanismos de entrega de la ayuda.

La percepción que generan los resultados de Busan es de un nuevo compromiso de ayuda entre los cooperantes y África. Los países de América Latina y el Caribe parecen meros testigos del suceso, siendo invisibilizados detrás de los criterios de renta como mecanismo de clasificación en la priorización del destino de la ayuda. De acuerdo a la CEPAL:

A partir de la evolución de los flujos de asistencia oficial para el desarrollo observada durante el período 1990-2010, de acuerdo con la clasificación de los

países por nivel de ingreso, se comprueba que esta se concentra de manera creciente en la categoría de menores ingresos. En 1990 cerca de la mitad de los flujos de AOD se destinaron a países de bajos ingresos y países menos desarrollados. Dos décadas después, en la de 2010, este grupo aumentó su participación en los flujos de AOD y concentró más del 65% de la asistencia. La consecuencia del aumento de la canalización de estos flujos a los países de menores ingresos es la persistente pérdida de participación e importancia de los de renta media como receptores de la AOD (Cepal, 2012: 9).

Dentro de los países participantes de la encuesta OCDE para América Latina y el Caribe, solamente Haití (los efectos del terremoto, tienen una particular incidencia), Honduras y República Dominicana, no registraron una disminución de fondos durante el 2010. *“En 1990, los países de renta media recibían en promedio una mayor porción de la asistencia oficial que los países de menores ingresos (55% y 45% del total de los flujos de AOD respectivamente). En 2010, la participación de los países de renta media se redujo significativamente, ya que recibieron la mitad de la AOD destinada a los países de bajos ingresos y menos desarrollados” (CEPAL, 2010: 9).*

Tabla 1.1
Volumen de AOD

País	Volumen de AOD (millones de US\$)		
	2008	2009	2010
Haití	912	1120	3076
Perú	463	441	254
Honduras	564	456	576
Jamaica	86	149	141
Bolivia	628	725	676
Colombia	872	1059	910
El Salvador	233	276	264
República Dominicana	93	52	91
Guatemala	536	376	348
Ecuador	231	208	153

Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE.

El Informe de Desarrollo Humano ejemplifica de mejor forma la relación entre desarrollo, renta y cooperación. El informe mide a 187 países a nivel mundial, dentro de estos, cinco países de la región están dentro de los últimos 87 puestos del

ranking de desarrollo humano. De los siguientes países participantes sobre el monitoreo de la eficacia de la ayuda, cuatro tienen un índice de desarrollo humano alto, cinco tienen medio y uno bajo.

Tabla 1.2
Índice de Desarrollo Humano Países participantes
Encuesta OCDE 2010 de América Latina

País	Índice de Desarrollo Humano (IDH)	
	Puesto	Clasificación
Jamaica	79	Alto
Perú	80	Alto
Ecuador	83	Alto
Colombia	87	Alto
República Dominicana	98	Medio
Bolivia	108	Medio
El Salvador	105	Medio
Honduras	121	Medio
Guatemala	131	Medio
Haití	158	Bajo

Fuente: Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2011)

Según el IDH se justifica una mayor recepción y calidad de AOD. Sin embargo, los criterios básicos de definición de la OCDE y de los países integrantes del CAD para priorizar los criterios de ayuda siguen fundamentándose en el ingreso a pesar de los debates realizados en torno a la desigualdad y brechas en el desarrollo humano. De acuerdo a Naciones Unidas (2007) el esfuerzo por definir cuotas y formas de cooperación internacional hacia los países más pobres, no se ha acompañado de objetivos, estrategias e instrumentos adecuados para los países de renta media.

“Aunque la heterogeneidad de estos países desaconseja respuestas únicas y universales, hay tres aspectos que se revelan cruciales en sus estrategias

de desarrollo: i) la consolidación de instituciones eficaces y creíbles para articular una acción colectiva de calidad y avanzar en la cohesión social, reduciendo los niveles de pobreza y de desigualdad vigentes; ii) la aminoración de los niveles de vulnerabilidad de su inserción financiera internacional; y iii) la mejora de su capacidad competitiva, a través de la transformación productiva y el progreso tecnológico” (Naciones Unidas, 2007:1).

Los países de América Latina ejemplifican esta tesis. A pesar del crecimiento económico y del nivel de ingreso, los porcentajes de extrema pobreza y pobreza, siguen siendo preocupantes, ya que la región representa el mayor porcentaje (79%) de países de renta media a nivel mundial⁶.

Tabla 1.3
Población, INB per cápita, pobreza y extrema pobreza

País	Habitantes 2011	INB per cápita \$	Población pobreza Porcentaje	Población extrema pobreza Porcentaje
Haití	10.12	Sin dato	77,0%	54,9%
Perú	29.40	5500	31,3%	5,9%
Honduras	7.75	1970	60,0%	23,3%
Jamaica	2.71	4980	9,9%	0,2%
Bolivia	10.09	2040	60,1%	14,0%
Colombia	46.93	6110	37,2%	16,0%
El Salvador	6.23	3480	37,8%	5,1%
República Dominicana	10.06	5240	34,4%	4,3%
Guatemala	14.71	2870	51,0%	16,9%
Ecuador	17.67	4140	32,8%	5,1%

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial y PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2011

6 “Si se aplican los criterios del Banco Mundial y del CAD al contexto de América Latina y el Caribe se comprueba un alto grado de coincidencia entre ambos. Del total de los países de la región solamente tres son desarrollados según el CAD o de ingreso alto según el Banco Mundial (Bahamas, Barbados y Trinidad y Tobago).

Según los elementos anteriores, en el debate sobre el desarrollo humano y la cooperación se continúa privilegiando el enfoque del ingreso, incidiendo particularmente en los flujos de ayuda. Esta disminución de la AOD, se ha ido traduciendo en el cambio de modalidades de cooperación, estimulando el crecimiento de intercambios entre los países del sur y la implementación de nuevos mecanismos como la triangulación de fondos dando lugar ambos procesos a lo que se conoce como CSS. Esto no implica que una práctica debería sustituir a la otra, más bien, se ha ido estimulando otro modelo de cooperación entre países con un nivel de desarrollo similar. Sin embargo, los donantes empiezan a concebir la idea que este tipo de cooperación en un futuro, pueda ir tomando ventaja y no complementariedad con la Norte-Sur.

Los diversos instrumentos y Declaraciones internacionales han hecho especial énfasis en la conformación y el fomento de una Asociación Mundial para el Desarrollo. La importancia de Busan puede sistematizarse en los acuerdos del partenariado, tanto en su conformación como en su constitución, pero, lejos de abrirse un espacio representativo y participativo, la balanza se inclina por una pretensión del desarrollo bajo la lógica comercial. Si bien, el ODM8 plantea la constitución de un sistema de cooperación en un escenario de globalización mediante una

De los restantes 30 países en desarrollo solo uno se clasifica como país de ingreso bajo según el Banco Mundial (país menos desarrollado según el CAD), ocho se clasifican como países de ingreso medio-bajo según ambos criterios y 21 se clasifican como de ingreso medio-alto según ambos criterios” (CEPAL, 2012: 7)

Asociación Mundial para el Desarrollo, el 4FAN sitúa la eficacia de la ayuda en un contexto más amplio de los resultados y acción para un desarrollo efectivo. El salto cualitativo se centra en una agenda de discusión que desvincula los compromisos de la cooperación oficial, implicando a otros recursos, actores e instrumentos que se destinan al desarrollo o que pueden contribuir en el logro de éste.

En este contexto, donde el financiamiento será cada vez más privado y la efectividad de la ayuda recaerá en los mecanismos de ejecución y transparencia, y no conforme al liderazgo que el país receptor pueda imprimir en su alineación. En cuanto a los países de la región, el panorama no es nada alentador. La Declaración no hace referencia a la problemática particular de los países de renta media que concentran gran proporción de las desigualdades y brechas en el desarrollo a nivel mundial. Asumimos más bien, un rol representativo de “actores de la asociación global” o el de oferentes de cooperación a través de la modalidad Sur-Sur.

La estrategia parece tener un doble sentido. El protagonismo dentro de esta modalidad puede llevar a la reducción y sustitución de la AOD. Para Guatemala, su posición continúa siendo de país receptor. En este sentido, convertirse en oferente, puede restar su capacidad como receptor. Las cifras de los últimos años nos indican el crecimiento en préstamos y la disminución de donaciones para el país, incluso la triangulación de fondos, se constituyen como mecanismos que pueda propiciar la competencia por los recursos.

La contradicción existente surge a partir de la doble condición de los países que

realizan acciones de cooperación Sur-Sur como proveedores y receptores de cooperación. Aunque se advierte sobre la elegibilidad en la recepción de recursos, en la práctica se ha visto disminuido el flujo de recursos ya que los criterios de asignación y priorización de la ayuda están ligados a la renta *per cápita de los países*. Existe una suerte de penalización hacia la región por su crecimiento económico en ciclos coyunturales, consolidando así un sistema de cooperación que funciona bajo incentivos de racionalidad económica y no sobre el desarrollo y brechas en la desigualdad.

La continuación de los Foros de Alto Nivel, proponen una visión del desarrollo a partir del crecimiento económico, la movilización de recursos privados y su inserción a la economía global, reafirmando la tendencia global y la relación entre crecimiento comercial y la cooperación. Más allá de lograr avances en materia de eficacia de la ayuda, Busan manifiesta una incidencia de los países donantes conforme a sus actores privados, otorgándole niveles de legitimidad y diversidad transnacional al desarrollo.

Capítulo 2: El Sistema Nacional de Planificación y la Agenda Nacional

1. Prioridades de Gobierno 2012-2016: “Una gestión por resultados”

El debate del desarrollo en Guatemala requiere una revisión exhaustiva sobre el rol del Estado en la orientación de las políticas públicas, los procesos de planificación y programación, las prioridades de asignación de los recursos y la inversión pública. Durante este proceso, el país ha dado pasos importantes para superar una serie de problemas sistémicos dentro de la planificación del desarrollo. En primera instancia, se ha ido recuperando el papel de la planificación del Estado a través de la implementación del Sistema Nacional de Planificación (SNP), propiciando la rearticulación de las políticas públicas con la planificación, el presupuesto y la inversión pública.

Para lograr la construcción del SNP, se ha priorizado el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Organismo Ejecutivo, las municipalidades y los consejos de desarrollo, así como la vinculación de la perspectiva interinstitucional y la participación ciudadana, desarrollando la planificación al desarrollo bajo tres dimensiones:

- a) Planificación territorial emanada del Sistema de Consejos de Desarrollo, como un proceso que implementa

metodologías participativas, priorizando intervenciones en los territorios, haciendo de la planificación un proceso que articula eficazmente la intervención institucional con la demanda ciudadana en los territorios.

- b) Planificación sectorial e institucional basada en políticas públicas, referida a la planificación y coordinación de las instituciones gubernamentales, orientadas a través de las políticas de gobierno y por los procesos de planificación territorial del desarrollo.
- c) Articulación de la planificación (sectorial con la territorial) y de éstas con los procesos de presupuestación y financiamiento del desarrollo.

Con la rearticulación del SNP, a partir del año 2012, Guatemala ha ido generando la elaboración de una Agenda Nacional de Desarrollo. Con fundamento en las grandes prioridades nacionales, el país, con el liderazgo del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) se encuentra trabajando en la formulación e implementación de un Plan Nacional de Desarrollo que en este momento está en la fase de preparación denominado: “*K’atun Nuestra Guatemala 2032*”, sustentado en las nociones de equidad étnica, de género y en consideraciones demográficas y dinámicas territoriales específicas.

El K'atun es producto de una ruta metodológica que transita en un circuito de armonización de la Agenda de Cairo + 20, los ODM y la Agenda Post 2015 a partir de dos fases: una diagnóstica sobre la visión del país y otra prospectiva, que construye participativamente el Plan Nacional de Desarrollo. El proceso interconecta los factores de desarrollo, la sostenibilidad y la participación en el marco del SNP, dotándole a la estrategia de una vinculación institucional en sus distintos niveles y en un nivel de interconexión multinivel.

K'atun se considera el espacio para concretar la planificación nacional del desarrollo a partir de la concatenación entre el crecimiento, la diversidad y las necesidades de la población. Por tal, es la propuesta de concreción de un nuevo modelo de desarrollo basado en la búsqueda del bienestar común, a partir de una línea interpretativa general que armonice toda la gestión gubernamental y alinee a la cooperación internacional con el Estado de derecho y democracia, el desarrollo económico, el desarrollo rural, el desarrollo humano, bosque, agua y energía y la globalización en integración regional.

2. Enfoque de la Gestión por Resultados GpR

La Gestión por Resultados (GpR) es la herramienta efectiva de control y planificación que se centra en hacer que la gestión pública sea un proceso más eficaz y eficiente en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Parte del objetivo de dar cumplimiento a los resultados establecidos durante todo el proceso de gestión, generando cambios y responsabilidades importantes en la for-

ma que operan los gobiernos, agencias internacionales y personas involucradas de presentar la información y rendición de cuentas a los ciudadanos.

La OCDE destaca que la GpR fue propuesta por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en 1994, con el objetivo de fomentar la descentralización en la toma de decisiones y asociar las asignaciones presupuestarias conforme a objetivos que a actividades. No obstante, es en el año 2004 en la Mesa Redonda de Resultados de Marrakech que se suscita formalmente el concepto "Gestión por Resultados de Desarrollo (GpRD)" expresado como: "la estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país, proporcionando un marco coherente para la efectividad en el desarrollo e información de desempeño que se utilice para mejorar la toma de decisiones con la inclusión de herramientas prácticas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del progreso y la evaluación de los resultados" (OCDE y Banco Mundial, 2006).

En 2005, con la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda se delinearon los criterios e indicadores para medir la ejecución de las políticas de cooperación y desarrollo con sus resultados, insistiéndose en una mayor eficiencia en la asignación y el uso de los recursos públicos.

Para dar respuesta a lo largo de su evolución, se ha venido resaltando la necesidad de que la gestión de los gobiernos y de las instituciones públicas sea orientada al logro de resultados y no solo al cumplimiento de funciones y actividades. Con el pasar del tiempo la GpR pasa de

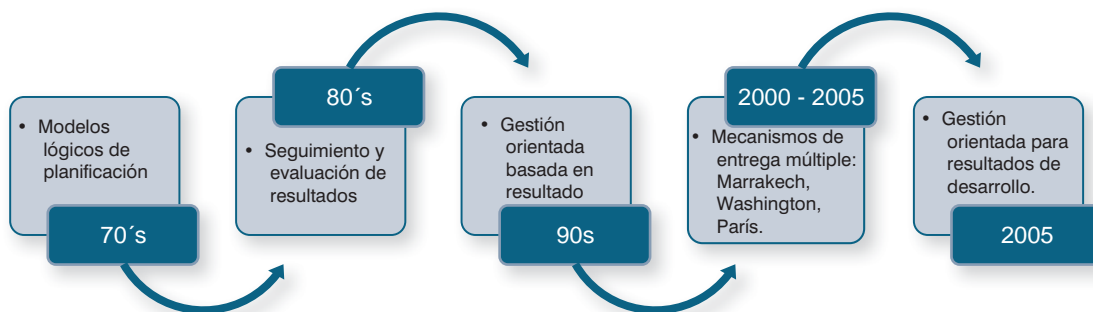
un modelo basado en actividades para centrarse en los resultados, siendo ahora las preguntas claves “por qué” o “para qué administrar”. Actualmente, se busca aplicar la GpR como herramienta de control y planificación por parte de gobiernos, particularmente de América Latina.

En el ámbito de la cooperación hay dos tipos de objetivos estratégicos que las entidades tienen que establecer: objetivos estratégicos de desarrollo, que representan los propósitos que se desean conseguir en términos de avances en el desarrollo y los objetivos estratégicos instrumentales, que se refiere a logros relativos a aspectos internos organizativos

que la organización debe cometer para apoyar la consecución de los objetivos de desarrollo y cumplir con la estrategia definida.

Establecidos los objetivos estratégicos de acuerdo a su tipo, se consideran los resultados de desarrollo definidos para cada objetivo, puesto que son el elemento central de la cadena de resultados de una entidad de cooperación. Estos resultados vienen a caracterizarse por lo que pretenden lograr en el terreno, indican mejoras concretas, su plazo de consecución está comprendido en el período de vigencia del acuerdo marco de cooperación, y todos los socios en la cooperación deben rendir cuentas de mutua responsabilidad para lograr los resultados de desarrollo.

Gráfica 2.1
Evolución de los modelos de gestión en las últimas décadas⁷



⁷ Coordinadora-AECID. La Gestión para Resultados en el nuevo marco de la Cooperación Internacional. Página 25. 2009.



Objetivos: declaraciones de intenciones por parte de un grupo de actores sobre lo que es deseable conseguir para un grupo de personas, reflejando orientaciones estratégicas.



Resultados: Reflejan cambios positivos, concretos y evidentes en la vida de las personas. Al ser medibles, vienen formulados desde el punto de vista del grupo de beneficiarios.

Definidos los resultados de desarrollo se fijan los productos⁸ que conectan las estrategias con las operaciones en el terreno, permitiendo la división de trabajo entre los socios en los esfuerzos de cooperación. Regularmente se considera definir más de un producto para obtener resultados de desarrollo. Una muestra de productos de intervención son: funcionarios capacitados, infraestructuras construidas, normas elaboradas, protocolos diseñados, sistemas de funcionamiento. La manera de identificar los productos a menudo parte de información existente y disponible en el país, tal es el caso de procesos de consulta, demandas sociales, estrategias y prioridades sectoriales.

3. Implementación de la GpR en Guatemala

En Guatemala se habla de GpR desde hace varios años, sin embargo, fue hasta en el 2012, como lo indica el propio Presidente de la República en su discurso de toma de posesión, que la gestión de gobierno trabajaría con ese enfoque: (...) *Nuestro propósito es adoptar un nuevo modelo de gestión en el gobierno y este*

será el modelo de gestión por resultados, los guatemaltecos ya no queremos más discursos, queremos que los funcionarios que hemos elegido nos den resultados y ese va a ser nuestro compromiso, trabajar muy fuerte para darles resultados porque van a ser estos resultados, los que nos van a permitir el desarrollo de la confianza de los guatemaltecos en su gobierno, y por supuesto la confianza de los inversionistas en nuestro país. (Discurso de toma de posesión del señor Presidente Otto Pérez Molina).

Un reto importante lo constituye el fortalecimiento de la institucionalidad de la planificación del Estado, enmarcado en los fines establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y el marco internacional de los Derechos Humanos. Para avanzar en esta dirección, se propuso regular el sistema nacional de planificación en sus diferentes niveles de expresión: 1. Agenda Nacional de País; 2. Plan Nacional de Gobierno; 3. Políticas públicas; 4. Planificación territorial del Desarrollo; 5. Planificación Sectorial e Institucional; 6. Programa de inversión pública; 7. Sistema nacional de proyectos de inversión pública; 8. Evaluación de la gestión pública y 9. Alinear la Cooperación Internacional.⁹

Para mejorar la eficiencia y eficacia en el logro de resultados, se ha manifestado la intención de avanzar en la implementación gradual de un sistema de gestión por resultados. Esto implica partir de la identificación de resultados de alta relevancia para el desarrollo del país y cuantificar las

⁸ Los productos como ya se indicó, son los bienes, servicios, políticas, acuerdos, sistemas, normas etc.

⁹ Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. "Orientaciones Estratégicas de Política 2013-2015", pág. 3.

metas explícitas de cumplimiento, permitiendo evaluar el avance en el logro de un resultado. El gobierno ha priorizado tres líneas de trabajo que son: Pacto Hambre Cero, Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz y Pacto Fiscal y de Competitividad. Dentro de cada uno, se ha realizado un ejercicio político y técnico definiendo once Resultados Estratégicos con sus respectivas instituciones vinculadas presupuestaria y estratégicamente, así como mecanismos de seguimiento físico y financiero.

Estos propósitos se han traducido en líneas de acción política, relacionadas con la aprobación en el Congreso de leyes que mejorarían los ingresos tributarios del país, así como también se ha impulsado la aprobación de un paquete de iniciativas de ley orientadas a fortalecer la transparencia.

Las instituciones con mayor vinculación al logro de los Resultados Estratégicos de Gobierno desarrollaron, desde el 2012, un proceso de planificación orientada a resultados hasta identificar los productos más importantes que la administración pública tiene que entregar a la ciudadanía en el trienio 2013-2015. Algunos de los avances se traducen en la definición participativa de los resultados e indicadores así como la caracterización y jerarquización de productos basados en un proceso de análisis de causalidad, a los cuales se sumarían los esfuerzos interinstitucionales, realizándose para el ejercicio presupuestario de los años 2013 y 2014 la vinculación estratégica de unas 23 entidades públicas. El resultado ha sido que once de ellos, tengan una vincula-

ción presupuestaria para dar seguimiento especial del gasto público a partir del Presupuesto por resultados.

Lo anterior, ha implicado procesos intensivos de fortalecimiento de capacidades institucionales así como discusiones y coordinación de nivel técnico y político entre el Ministerio de Finanzas Públicas y varias entidades del sector público, sobre todo aquellas que coordinan los pactos de gobierno.

En el marco operativo de registro de información presupuestaria, se han hecho cambios en los sistemas informáticos tanto en el Sistema de Gestión (SIGES) como en el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN). Las instituciones, luego de definir productos, metas e indicadores vinculados a resultados estratégicos y/o institucionales los registran en esa lógica de los sistemas. Asimismo, se diseñó un sistema de costeo y financiamiento tomando como base las asignaciones establecidas en los techos presupuestarios.

Como parte del ciclo de la gestión por resultados, desde el 2012, la SEGEPLAN ha establecido el mecanismo de seguimiento a los avances y cumplimientos de los resultados y productos institucionales.

Este modelo tiene su apoyo en el SNP, a través de un sistema de monitoreo y evaluación de la gestión pública y un sistema estadístico nacional. El proceso ha implicado ajustar las herramientas informáticas que se utilizan desde el Sistema de Administración Financiera (SIAF) y la disposición al público de información de indicadores y de gestión presupuestaria por parte de las instituciones.

3.1 *Gestión financiera, auditoría y adquisiciones*

Existen mecanismos nacionales de seguimiento considerados fuentes principales de información. Para la gestión financiera, el SIAF, es la plataforma electrónica que registra el sistema financiero de todas las instituciones del gobierno central, apoyándose en el SIAF-MUNI para registrar las finanzas de las instituciones descentralizadas y municipales. Los administradores de ambos sistemas, realizan informes financieros anuales al terminar el año fiscal con el propósito de orientar la gestión pública.

Los sistemas financieros SICOIN y SICOINDES (que registra a las entidades descentralizadas), llevan el registro y monitoreo que actualmente se tiene a los Resultados Estratégicos de Gobierno con las instituciones a las que les vincularon presupuesto para su ejecución en 2013; además dan seguimiento a la Ventana de los 1000 días para dar cumplimiento al artículo 17 (Ventana de los mil días del Decreto 30-012); y por separado, monitorean el Plan del Pacto Hambre Cero. Para el análisis por cada unidad ejecutora, estos sistemas permiten determinar el grado de cumplimiento de la programación financiera institucional, así como el nivel de ejecución, cumplimiento de las políticas y programas gubernamentales, haciendo que la contabilidad nacional se adhiera a los estándares internacionales.

Para el proceso de adquisiciones y contrataciones, Guatemala está regulada por la Ley de Contrataciones del Estado y su

Reglamento¹⁰. Para su accionar existe el sistema virtual de adquisiciones denominado GUATECOMPRAS, que norma el proceso de adjudicación de los contratos públicos basándose en criterios de competencia y transparencia. Este sistema es utilizado por todas las instituciones del gobierno central y por más del 90% de las entidades descentralizadas y autónomas. En consonancia al proceso, se apoya en el SIGES, gestionando todas las órdenes de compra y pago a proveedores. Para la verificación contable, es la Contraloría General de Cuentas (CGC), la entidad rectora encargada de las auditorías internas y externas de todas las instituciones del sector público.

3.2 *Gestión de programas y proyectos*

En el registro y evaluación de los proyectos de inversión del gobierno central y subnacionales funciona bajo la tutela del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), que actúa bajo un marco jurídico específico y efectúa evaluaciones ex ante a todos los proyectos de inversión pública y que se consolidan en el Programa Nacional de Inversiones Públicas (PIP) el cual es incluido en el ejercicio presupuestario anual y multianual. Todo esto, se logra mediante una actividad previa de fortalecimiento de capacidades institucionales sobre formulación de proyectos.

Como parte del SNIP, se establece una normativa específica sobre la inversión pública. Para el ejercicio 2014-2016 ya se establecen las directrices para la formulación del “Plan-Presupuesto anual 2014

¹⁰ Acuerdo Gubernativo 1056-92 / Decreto 57-97 que regula la contratación pública en Guatemala.

y Multianual 2014-2016” en el marco de la “Gestión por Resultados y Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP para Proyectos de Inversión Pública” Ejercicio Fiscal 2014. Con este instrumento se busca incorporar la planificación operativa multianual y anual (POM 2014-2016 y POA 2014) en el presupuesto, así como la programación de inversión de proyectos nuevos y de arrastre. El cambio que se puede observar ante otros ejercicios de esta naturaleza, es el énfasis en la vinculación de los proyectos de inversión con los Resultados Estratégicos de Gobierno y la identificación y priorización de los proyectos que provengan del proceso de planificación territorial que deben cumplir con las normas establecidas para su registro en el SNIP.

En materia de cooperación internacional y basado en la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (Decreto 30-2012), se viene estableciendo de obligado cumplimiento que los donantes se sumen a los procedimientos nacionales, lo que implica que todos los recursos externos sean registrados en el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación y que a través de SICOIN están disponibles a las entidades ejecutoras.

En consonancia a la normativa nacional vigente, la Ley de Presupuesto también mandata a las entidades del sector público, para fortalecer la alineación, sostenibilidad y viabilidad técnica de los programas y proyectos financiados por la cooperación internacional durante el proceso de gestión y negociación. Estos deben vincularse a las políticas y prioridades nacionales, previo a la aprobación de recursos. No obstante, para eficientar

la ejecución de los recursos externos se busca una mayor alineación y una responsabilidad compartida.

4. La planificación y el presupuesto por resultados

La SEGEPLAN en coordinación con el MINFIN han avanzado en el diseño institucional, técnico, metodológico e instrumental para implementar un modelo de gestión pública por resultados en la administración compartida.

De conformidad con lo anterior, la SEGEPLAN brinda capacitación, acompañamiento y asistencia técnica a todas las instituciones de la administración pública en el proceso de planificación estratégica, multianual y operativa, proceso que concluye en instrumentos que el gobierno utiliza y que responden a tres interrogantes estratégicas: ¿dónde estamos?, ¿a dónde queremos ir? y ¿cómo podemos llegar? Para su vinculación, el Gobierno por medio de SEGEPLAN y MINFIN continúa en la incorporación del sistema de planificación, la mejora de los niveles de coordinación con las entidades y en la identificación de indicadores para lograr implementar una GpR.

Para promover la vinculación y mejora del plan-presupuesto, se impulsó por las entidades rectoras el proyecto “Apoyo a la Gestión Presupuestaria” que fomenta un marco presupuestario de mediano plazo para el sector de educación, salud y gobernación, financiando un presupuesto conforme a resultados para los tres sectores: llevar un efectivo monitoreo y evaluación de los indicadores y metas fijadas que apoyen la reforma tributaria; así

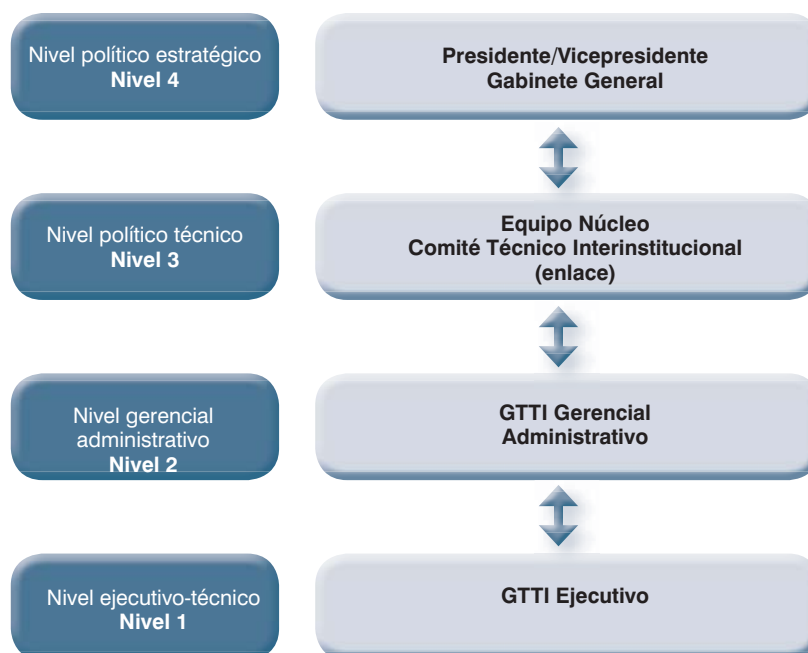
como la armonización y alineamiento de la cooperación internacional, fortaleciendo con ello a las instituciones rectoras, el monitoreo y evaluación en la alineación de los cooperantes.

Con el propósito de orientar la GpR en la consecución de resultados, fue preciso fortalecer las competencias institucionales en materia de planificación y formulación presupuestaria. La SEGEPLAN y MINFIN para el proceso del plan-presupuesto 2014 y multianual 2014-2016 facilitaron los instrumentos normativos y metodológicos que apoyan y orientan el proceso de implementación de la GpR. Cabe mencionar que, para la actual administración 2012-2016 se toma como referencia de política pública lo establecido en la Agenda del Cambio así como otras políticas públicas vigentes. Entre los instrumentos normativos, políticos y metodológicos para el proceso de planificación y presupuestación, se encuentran:

- Orientaciones Estratégicas de Política 2014-2016. Concebidas como un instrumento de gestión pública que pretende fortalecer el proceso de planificación y presupuestación por resultados en los diferentes niveles de la administración pública, en los distintos sectores temáticos y sobre la base de un proceso metodológico que sistematiza información que orienta la priorización de las intervenciones públicas. Además, las orientaciones de política al ir evolucionado van dejando atrás un modelo de gestión por programas que ha prevalecido por más de 40 años y se transita hacia la

consolidación de un enfoque de GpR, reafirmando el sentido instrumental y estratégico de la planificación y el presupuesto. Las orientaciones responden a un mandato jurídico establecido en la Ley y el Reglamento de Presupuesto.

- Instructivo Presidencial: Directrices para la Formulación Plan-Presupuesto anual 2014 y Multianual 2014-2016, el cual, ante la ausencia de una Ley de Planificación Nacional, recoge todos aquellos elementos que deben observarse por las instituciones y entidades del sector público en su proceso de planificación y presupuestación estratégica, multianual y anual.
- Guía conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala. Como guía metodológica de GpR permite la concreción de los procesos a nivel institucional y sectorial. En ella, se da una guía teórica y algunas herramientas para que las instituciones las utilicen en el proceso de identificación de resultados estratégicos de mediano y largo plazo.
- Sistema de Gerencia en el marco de la GpR. El objetivo de este instrumento es institucionalizar en el contexto de la gestión pública el enfoque de GpR como marco orientador para el proceso de planificación y presupuesto a ser aplicado por todas las entidades del sector público. La estructura organizacional de la GpR se determina en cuatro niveles.



Las Directrices para la Formulación Plan-Presupuesto anual 2014 y Multianual 2014-2016, en el Marco de la GpR y Normas SNIP para proyectos de Inversión Pública, ejercicio fiscal 2014, tiene como objetivo fortalecer el proceso de planificación, presupuestación, seguimiento y evaluación de la gestión pública por resultados, siendo de observancia obligatoria para las instituciones del sector público. Además, dicta normas e instrucciones para el proceso de inversión pública con el fin de orientar a las instituciones en la formulación del presupuesto y articular las demandas sectoriales, departamentales y municipales, atendiendo dos vertientes: la gestión de la crisis y las orientaciones derivadas del plan de gobierno.

En ese marco, establecen las directrices que instan a fortalecer el proceso de planificación, presupuestación, seguimiento

y evaluación de la GpR y de observancia a dar cumplimiento por las instituciones del sector público:

- Se continúe con el proceso de implementación de GpR en función de las prioridades de gobierno en el marco de las políticas públicas, los pactos y los resultados estratégicos de gobierno.
- Se vincule la planificación y la presupuestación, en los niveles departamental, municipal e institucional, siendo verificados por SEGEPLAN y MINFIN.
- Se consolide que el proceso de planificación y presupuestación institucional 2014 y multianual 2014-2016 responda al cumplimiento de las orientaciones estratégicas de política 2014-2016

con atención a la Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento¹¹.

- Los resultados institucionales definidos se basen en las prioridades de gobierno, especificando sus instrumentos de planificación.
- Se incluyan en planes de corto y mediano plazo, las acciones que evidencien atención a grupos en situación de vulnerabilidad.
- Se revise, actualice y formule el Plan Estratégico Institucional por Resultados y derivarlo al Plan Multianual 2014-2016 y POA 2014 que debe cumplir con los requisitos establecidos.
- Las instituciones del Gobierno Central¹² deben presentar a SEGEPLAN hasta el 30 de abril 2013, el POA 2014 y Multianual 2014-2016. Para el caso de entidades autónomas y descentralizadas se rigen conforme a la Ley Orgánica del Presupuesto. Además que el contenido en el POA presentado a SEGEPLAN y MINFIN debe coincidir en los registros de los sistemas informáticos establecidos.
- Para el cumplimiento de los resultados, las instituciones deben establecer productos con sus metas que den cuenta del avance.
- Se debe incluir en el POA y Multianual 2014-2016 las intervenciones institucionales de acuerdo a sus competencias y funciones, incluyendo el cumplimiento de la Política

Nacional de Cambio Climático y que se respondan a la Política Nacional de Gestión para la Reducción de Riesgo a Desastres.

- Se debe incorporar en el POA y Multianual 2014-2016 la programación de inversión de proyectos nuevos y de arrastre, identificando los proyectos que se vinculen a los Resultados Estratégicos de Gobierno que procedan del proceso de planificación territorial y cumplan con la normativa para su registro en el SNIP.
- Las observaciones y recomendaciones emitidas al documento POA 2014 deben ser oportunamente atendidas por las instituciones y remitidas a SEGEPLAN.
- Se insta a crear la unidad de planificación en las instituciones que aún no cuentan y notificarlo a las entidades rectoras.
- Por parte de las instituciones deben establecer Grupos de Trabajo Técnico como responsables de la GpR.

5. Pactos de Gobierno

En la administración 2012-2016 se definió el programa de reformas basado en tres temas estratégicos: la lucha contra el hambre, la protección a la vida y la generación de empleo y fortalecimiento de las finanzas públicas. En el contexto actual, se definieron las principales intervenciones en torno a tres pactos que en conjunto conforman la estrategia de gobierno, incluidos dentro de la Agenda del Cambio a través de la metodología de GpR:

11 Ley Orgánica del Presupuesto. Art. 8-10-20 y 21.

12 Presidencia de la República, Ministerios de Estado, Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo.



Pacto Hambre Cero
(1)



Pacto por la
Seguridad, la
Justicia y la Paz (2)



Pacto Fiscal y
de Competitividad
(3)

- **El Pacto Hambre Cero:** Aborda el problema de la desnutrición crónica de Guatemala, identificando una mayor prevalencia en áreas rurales, afectando a niños, niñas y mujeres en edad fértil. El propósito de su implementación es reducir en un 10% la prevalencia de desnutrición crónica infantil al finalizar el 2015. Para hacer frente el Plan del Pacto Hambre Cero se sustenta en un marco normativo¹³ que concentra sus intervenciones en 166 municipios prioritarios para la desnutrición crónica y 213 para el hambre estacionaria o aguda según los resultados del Tercer Censo de Talla en escolares de primer grado del 2008-2009.
- **El Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz:** Propone formular una agenda cuyo fin es alcanzar de manera participativa los compromisos institucionales, sectoriales y personales necesarios para mejorar la seguridad de los ciudadanos, sus bienes y su entorno; fortalecer el sistema de justicia y concertar acciones que lleven a la consecución de la paz. Para llevarlo a la práctica, se conformó un gabinete específico presidido por el Presidente y Vicepresidente de la República, la coordinación técnica del MINGOB y 22 instituciones. Este se concentra en 34 municipios seleccionados y priorizados según índices de criminalidad y violencia estructural que sufre Guatemala.
- **El Pacto Fiscal y de Competitividad:** Impulsa el crecimiento económico por medio de una estrategia de competitividad, atracción de inversiones nacionales y extranjeras, transformación productiva, consolidación del comercio exterior y apertura de nuevos mercados. La entidad responsable de coordinar es el MINECO e instituciones núcleo identificadas. Lo integran cinco componentes: 1) transparencia y calidad del gasto; 2) crecimiento económico; 3) combate al contrabando y la evasión tributaria; 4) actualización tributaria; y, 5) asignación prioritaria de los recursos. Cabe destacar, que dado su diseño y consistencia con el Pacto Fiscal de 2000, ofrece una visión inte-

¹³ Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32-2005), la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Acuerdo Gubernativo 75-2006) y el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN).

gral para la política fiscal que incluye importantes reformas.

Para cada uno de los pactos de gobierno, la Presidencia de la República nombró a los respectivos coordinadores, con quienes la SEGEPLAN y el MINFIN coordinan esfuerzos para lograr su implementación. Se identificaron los once resultados estratégicos en el marco de los tres pactos: cuatro resultados en el Pacto Hambre Cero, cinco para el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz y; dos para el Pacto Fiscal y de Competitividad.

Dado que, según la metodología utilizada “Análisis Causal basada en evidencia”, se adoptaron y aplicaron modelos conceptuales para cada uno de los resultados, en ese sentido, se definieron las intervenciones que directamente apoyan a la consecución de los resultados, determinando las instituciones “núcleo” cuyas funciones son las responsables de brindar esos bienes y servicios que tienen mayor impacto para el logro de los resultados. Estas instituciones vincularon los productos, subproductos y presupuestos a los once REG.

Considerando que la actual administración alineó a las instituciones públicas que se relacionan a cada pacto y previendo la elaboración de un sistema de indicadores de desempeño para evaluar el gasto público en cantidad y calidad, en el segundo semestre de 2012 se implementa la GpR en el marco de los Pactos de Gobierno, cuyo proceso orienta hacia la consecución de REG, constituidos como compromisos políticos por cuanto orientan las acciones públicas y el presupuesto. En ese contexto, como resultado fueron definidos once REG para el período fiscal 2013 e incluidos en el presupuesto general con igual número de programas presupuestarios y visualizados en las categorías programáticas de las instituciones vinculadas.

Para el monitoreo de los resultados definidos, existen mecanismos nacionales de seguimiento considerados principales fuentes de información para las evaluaciones, a la vez que forman la base del proceso que se enfoca en determinar la eficiencia, eficacia, impacto, relevancia y sostenibilidad de intervenciones de

Tabla 2.1
Instituciones coordinadoras, corresponsables núcleo y de apoyo estratégico por Pacto

Pacto Hambre Cero	Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz	Pacto Fiscal y de Competitividad
Coordina: SESAN Instituciones corresponsables núcleo: MIN-EDUC, MIDES, MSPAS, MAGA, SESAN Instituciones de apoyo estratégico: SEGEPLAN, MINFIN, SEPREM, SOSEP, MICUDE.	Coordina: MINGOB Instituciones corresponsables núcleo: MINGOB, MINDEF, MP, IDPP, INACIF, SIE. Instituciones de apoyo estratégico: SEGEPLAN, MINFIN, SEPREM	Coordina: MINECO Instituciones corresponsables núcleo: MINFIN, MINECO, MINTRAB, MARN, MINEX, CIV, MEM, SAT, INGUAT, Programa Nacional de Competitividad, Registro Mercantil. Instituciones de apoyo estratégico: SEGEPLAN, MINFIN, INE.

Fuente: Prioridades Estratégicas 2012-2016. SEGEPLAN 2012.

desarrollo, tomando en consideración elementos básicos de medición: línea base, meta, medio de verificación y frecuencia de medición. Como se abordó, Guatemala posee sistemas que dan seguimiento a los avances a nivel institucional y nacional: desde los sistemas de información gerencial a nivel de las instituciones, hasta los sistemas integrados como: SICOIN, SIAF MUNI, SNIP, SINIT, SIGES, entre otros.

Para el ejercicio fiscal 2013 y multianual 2013-2015, tomando como base al artículo 25¹⁴ de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, ejercicio fiscal 2013 (Decreto 30-2012), se presentó el Informe Cuatrimestral Institucional sobre el avance y cumplimiento de las metas e indicadores de desempeño establecidos en la administración pública. Este informe es considerado el mecanismo de seguimiento para medir la implementación y grado de avance de los resultados estratégicos, así como de los productos/subproductos, enfocados a través de indicadores, línea basal, metas por año y grado de ejecución del presupuesto asignado.

En mayo y septiembre 2013, la Presidencia de la República de Guatemala

por conducto de SEGEPLAN entregó a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de Guatemala, el primer y segundo Informe Cuatrimestral que contiene un análisis técnico del nivel de ejecución física y financiera alcanzado por la administración pública, específicamente de 85 instituciones en materia de los resultados estratégicos priorizados en los tres pactos.

El promedio de ejecución global en el primer cuatrimestre reportó (22.80%). Por cada uno de los pactos, Hambre Cero se encuentra en (22.10%) estimando que es el pacto donde se concentra la mayor asignación de recursos para los pactos; el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz que se encuentra por encima del 30.70%, y por debajo se encuentra el Pacto Fiscal y de Competitividad con un 23.10%. Para el mes de julio, se han registrado avances de ejecución a nivel global por los tres resultados estratégicos (43.28%), apuntalando en ejecución el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz (53.10%).

14 **Artículo 25. Acceso a la Información de la gestión presupuestaria por resultados.** Las entidades del Sector Público, para fines de consolidación de cuentas, pondrán a disposición de la Dirección técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, vía internet o por medios magnéticos, la información referente a la ejecución física y financiera registrada en el Sistema de Contabilidad Integrada. La máxima autoridad de cada entidad pública velará porque se publique en su respectiva página de internet, el plan estratégico y operativo anual y las actualizaciones oportunas en función de sus reprogramaciones. (Decreto 30-2012)

Tabla 2.2
Resultados estratégicos de Gobierno, correspondiente al año 2013
Expresados en millones de Quetzales

Pacto	% Ejecución I cuatrimestre	% Ejecución II cuatrimestre	Presupuesto vigente 22.10.2013	Presupuesto ejecutado 22.10.2013	% Ejecución 22.10.2013
Hambre Cero	22.10	29.53	2,976.30	1,776.38	59.68
Por la Seguridad, la Justicia y la Paz	30.70	39.39	348.35	246.22	70.68
Fiscal y de Competitividad	23.10	24.41	139.42	80.76	57.92
Total	22.80	30.16	3,464.06	2,103.35	60.72

Fuente: Reporte SICOIN 10.2013

Según el grado de cumplimiento de la programación financiera institucional y el grado en que contribuyen a la ejecución y cumplimiento de las políticas y programas gubernamentales se realiza una comparación del primer cuatrimestre al mes de julio.

La ejecución presupuestaria de la administración central durante el primer cuatrimestre reporta una ejecución total de (26.59%), siendo las instituciones ubi-

cadadas a niveles superiores de ejecución: el MSPAS (29.39%), Servicios de la deuda pública (32.87%) y MINEDUC (30.65%). En consonancia al mes de julio registra una ejecución total de administración central de (41.56%) continuando una buena ejecución del MSPAS (49.61%), MINEDUC (46.33%) y Servicios de la deuda pública (47.44%) e incorporándose MINDEF (48.15%) y MEM (46.01%).

Tabla 2.3
Ejecución del presupuesto por entidades. Año 2013.
Expresados en millones de Quetzales

Gobierno Central	% ejecución presupuestaria Cuatrimestre I 2013	% Ejecución presupuestaria Cuatrimestre II 2013	% ejecución presupuestaria 22.10.2013
Presidencia de la República	28.01	31.73	72.63
Ministerio de Relaciones Exteriores	21.80	29.31	58.72
Ministerio de Gobernación	23.48	27.36	59.84
Ministerio de la Defensa Nacional	28.52	34.04	76.29
Ministerio de Finanzas Públicas	23.10	33.86	67.30
Ministerio de Educación	30.65	34.24	72.84
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	29.39	36.32	77.06
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	28.77	30.68	69.19
Ministerio de Economía	19.82	23.80	52.57
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	11.57	27.45	48.09
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	12.70	28.33	51.14
Ministerio de Energía y Minas	27.64	29.03	65.82
Ministerio de Cultura y Deportes	16.43	23.42	48.28
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	16.78	23.90	50.09
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	13.41	23.95	44.72
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	28.54	29.87	69.83
Servicios de la Deuda Pública	32.87	32.70	79.50
Ministerio de Desarrollo Social	23.08	14.58	36.65
Procuraduría General de la Nación	30.49	29.17	69.39
Total	26.59	30.59	67.69

Fuente: Reporte SICOIN 10.2013

Para el periodo fiscal 2013, a continuación se presentan las entidades de Gobierno Central (incluye el INFOM) vinculadas con

asignación al presupuesto y con intervención estratégica a los once REG definidos:

Tabla 2.4
Porcentaje de ejecución de los Resultados Estratégicos de Gobierno,
de las entidades vinculadas al Presupuesto 2013.
Registro de seguimiento en el Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental.
Período 2013.

Pacto Hambre Cero	(1) MSPAS %	(2) MIDES %	(3) MARN %	(4) MAGA %	(5) MINEDUC %	(6) INFOM %	Sub Total %	Total por pacto %	Total pactos %	
R1. Reducir la desnutrición crónica en niños y niñas menores de cinco años	80.21	31.32	26.90			16.91	61.05	59.68	60.72	
R2. Disminuir la mortalidad materna y neonatal en 10% del 2012 al 2015	67.35						67.35			
R3. Incrementar el consumo proteico calórico en las familias		54.32		39.61	78.69		64.41			
R4. Incrementar los ingresos familiares				43.47			43.47			
Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz	(1) MINGOB %	(2) MIDES %	(3) MINDEF %				Sub Total %	Total por pacto %		
R5. Reducir la ocurrencia de hechos delictivos (hechos delictivos contra el patrimonio)	91.02		69.63				71.91	70.68		
R6. Prevenir la delincuencia en adolescentes de 13 a 17 años, en 7.4%, del 2012 al 2015.		57.71					57.71			
R7. Incrementar el acceso a la justicia de las mujeres en el área rural, en 1.67%, del 2012 al 2015	Resultado no registra ejecución									
R8. Disminuir la corrupción en servidores públicos, en 1.4%, del 2011 al 2015	Resultado no registra ejecución									
R9. Reducir la tasa de homicidios a nivel nacional en un 12% anual durante los próximos años	75.06						75.06			
Pacto Fiscal y de Competitividad	(1) MINTRAB %	(2) MEM %	(3) MINECO %				Sub Total %	Total por pacto %		
R10 Reducir la informalidad del empleo	70.16						70.16	57.92		
R11 Incrementar la competitividad del país		83.21	36.41				53.36			

Fuente: Reporte SICOIN 10.2013

Para el Pacto Hambre Cero, algunas regiones del país se han centrado en el programa de la Ventana de los Mil Días. Este busca dar asistencia a las mujeres embarazadas, atendiendo hasta que

el niño cumpla los dos años de edad. Los programas de lactancia materna y alimentación complementaria mantienen un porcentaje más alto en los avances dentro del Pacto Hambre Cero, según la

evaluación cuatrimestral 2013. MINEDUC, MINTRAB, SOSEP han ejecutado el 100% del presupuesto destinado al programa. Cabe destacar que las entidades con asignación al presupuesto en 2013 son MIDES, MSPAS, MARN, MINEDUC, MAGA e INFOM. En ese análisis institucional, MINEDUC duplica su nivel de ejecución.

El Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz, contempla dentro de su avance, la creación del gabinete específico que tiene a su cargo la propuesta y coordinación de planes, políticas públicas, programas y proyectos encaminados a alcanzar mayores niveles de gobernabilidad y seguridad. Las entidades de administración central con asignación presupuestaria para este pacto son MINGOB, MIDES y MINDEF que superan el nivel de ejecución promedio (arriba del 30% por cuatrimestre). En torno a su ejecución, el informe cuatrimestral y seguimiento a julio muestra un comportamiento positivo y superior de los pactos de gobierno.

El Pacto por el Desarrollo Económico y Ordenamiento Fiscal a diferencia de los otros dos pactos, sus niveles de ejecución se encuentran muy variables o por debajo

de acuerdo a la ejecución establecida para el pacto. Tiene dos REG a dar cumplimiento a través del MEM, MINTRAB y MINECO que son las entidades con asignación presupuestaria. De las citadas, el MEM tiene una ejecución en el período fiscal 2013, de lo asignado para el Pacto a julio, el informe cuatrimestral registra (62.13%).

En consonancia a la ejecución de las entidades vinculadas a los pactos con asignación presupuestaria para dar cumplimiento, la ejecución presupuestaria global durante el primer semestre del año 2013, por parte de MINEDUC, MSPAS, MEM, MINDEF tiene una buena ejecución.

Con el estimado por unidad ejecutora, se permite determinar el grado de cumplimiento de la programación financiera institucional y el grado que contribuyen a la ejecución y cumplimiento de las diversas políticas y programas. La tabla a continuación presenta por entidad el nivel de ejecución, adhiriendo el movimiento que tiene la entidad en recursos provenientes de la cooperación internacional en donaciones y préstamos.

Tabla 2.5
Porcentaje de ejecución presupuestaria de entidades vinculadas
a los Resultados Estratégicos de Gobierno, año 2013.

Pactos	Entidades vinculadas	% Ejecución asignado a presupuesto 2013	% ejecución fuente 61	% ejecución fuente 52	% ejecución asignado en REG 10.2013	Nivel
Hambre Cero	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	77.06	38.53	31.51	73.78	bueno
	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	48.09	11.46	0.00	40.19	bajo
	Ministerio de Desarrollo Social	36.65	22.46	0.00	42.82	bajo
	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	44.02	43.17	22.29	26.90	regular
	Ministerio de Educación	72.84	47.90	35.31	78.69	bueno
	Instituto de Fomento Municipal	27.28		3.72	16.91	bajo
Seguridad, la Justicia y la Paz	Ministerio de Gobernación	59.84	7.44	0.00	83.04	bueno
	Ministerio de Desarrollo Social	36.65	22.46	0.00	57.71	bueno
	Ministerio de la Defensa	76.29	0.00	47.01	69.63	bueno
Fiscal y de Competitividad	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	69.19	0.00	0.00	70.16	bueno
	Ministerio de Economía	52.57	56.64	10.45	23.08	regular
	Ministerio de Energía y Minas	65.82	95.75	0.00	83.21	bueno

Fuente: Reporte SICOIN 10.2013

5.1 Desafíos para la implementación de los Pactos de Gobierno

En cuanto a la aplicación de la GpR, Guatemala aún tiene un camino por recorrer pese a los esfuerzos positivos. Es importante tomar en cuenta que las entidades trabajen y desarrollen una vinculación del plan-presupuesto, mejorando la gestión presupuestaria y continuar eficientando los mecanismos de coordinación interinstitucional.

De acuerdo a los REG para el Pacto Hambre Cero debe continuarse con el cumplimiento de las estrategias priori-

zadas para prevenir la desnutrición, y el establecimiento de las mediciones de impacto para evaluar la calidad de los programas implementados dentro del Pacto; en el caso de Seguridad, Justicia y la Paz, debe mejorarse los sistemas o mecanismos de seguridad y justicia, reforzando la presencia de las fuerzas de seguridad. Y para el Pacto Fiscal y de Competitividad, independiente que es el pacto con menor presupuesto y menos ejecución a nivel de los otros pactos, debe fortalecerse a las entidades responsables del cumplimiento del pacto para que pueda alcanzarse las metas propuestas, destacando la erradicación del desempleo, la transparencia y

eficiencia económica. Así también, brindar los servicios sociales básicos y favorecer el crecimiento económico.

En materia de cooperación internacional, con el enfoque de GpR se orienta a las instituciones a resolver la ejecución de los proyectos y la vinculación de programas y proyectos sectoriales con los logros de los REG, llevando a una mayor alineación y coordinación con las fuentes cooperantes. Además se ha de tener en cuenta que la GpR busca la armonización y el alineamiento que apoye al Gobierno en mejorar la coordinación con la cooperación e incrementar la vinculación de cooperantes a las políticas del país. Asimismo, se busca mejorar y fortalecer las instancias de coordinación al interior del Gobierno,

extraer de forma concreta los resultados esperados y evitar la duplicación de los esfuerzos, además que se provee de estrategias generales que los países y las agencias de desarrollo pueden usar para mejorar lo que ya están haciendo.

El gobierno a través de los lineamientos de política de cooperación no reembolsable, persigue mejorar los procesos relativos a la negociación, gestión, seguimiento, monitoreo y evaluación, la articulación sistémica de los diversos actores y los mecanismos que intervienen dentro del circuito de las donaciones, así como también, contribuir a un manejo más eficiente en el logro de avances y resultados de desarrollo.

Capítulo 3: Tendencias de la cooperación internacional en Guatemala 2011-2012

La cooperación se agrupa a través de los actores, la naturaleza de las actividades involucradas, el tipo de fuente cooperante y por las condiciones, modalidades de pago o los mecanismos a través de los cuales se suscribe, desembolsa y ejecuta. Un primer criterio puede referirse a la denominación establecida por la OCDE conforme a la AOD. Esta básicamente debe ser dirigida a los países en desarrollo, y *“ser llevada a cabo por los gobiernos en carácter oficial, tener como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo y ser de carácter concesional y contener un elemento de donación de al menos el 25%”* (OCDE, 2011).

Otro parámetro se define a partir de su naturaleza, ya sea financiera, técnica y en especie. La cooperación financiera se identifica con la entrega de recursos monetarios; la técnica consiste en el apoyo por medio de servicios de consultoría, asesoría y capacitación, entre otros; y en especie cuando proporciona bienes y obras. Se refiere a cooperación no reembolsable, cuando no existe obligación de reintegrarla a la fuente cooperante, es decir, una donación.

Conforme a la cooperación suscrita, desembolsada y ejecutada, también exis-

ten diferencias. La primera, se refiere al financiamiento total y multianual establecido formalmente a través de convenios de cooperación internacional y/o acuerdos. En cambio, los desembolsos se refieren a los flujos de cooperación internacional recibidos por el país en un período de tiempo determinado, el cual para objeto del presente informe tiene una periodicidad anual y corresponde a los tramos de desembolso acordados en el convenio suscrito. Lo ejecutado corresponde al avance físico y financiero en relación a los desembolsos otorgados por una fuente donante a la unidad ejecutora del país beneficiario.

Tomando en cuenta el análisis realizado en el “Primer informe nacional sobre cooperación internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda en Guatemala”, las cifras presentadas a continuación hacen un recuento del trienio 2008-2010, haciendo un comparativo con el bienio 2011-2012 en cuanto a la presencia y comportamiento de la cooperación no reembolsable en Guatemala. A continuación se expone el comportamiento de la AOD y de la cooperación internacional no reembolsable conforme a la suscripción y desembolsos a través de sus diversos tipos (técnico, financiero y en especie) así como también por fuente cooperante (bilateral, y organismos multi-

laterales)¹⁵ y por la modalidad (Norte-Sur y Sur-Sur). Se presenta además, un análisis sobre los niveles de alineación conforme a su inclusión presupuestaria, así como también a partir de las diversas tendencias que presenta.

1. Comportamiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo 2008-2012

Dentro de las conclusiones relativas a comercio y cooperación internacional, los PRM resaltan que el sistema comercial debe ser basado en normas abiertas, no discriminatorias y de equitativo comercio, reconociendo que en su liberalización puede desempeñarse en el fomento económico del crecimiento. Acuñado a ello, dentro de la cooperación internacional solicitaron incluir un marco conceptual más sólido con respecto a la actual clasificación de los países de renta media y con

ello discutir más ampliamente el concepto de priorización de la AOD, incluyendo otros factores, como los relativos a las brechas de desigualdad.

Es importante destacar que Guatemala evidencia la reducción de la AOD con respecto a los datos del 2008 al 2011. Si bien, el 2012 presenta un aumento, éste no es significativo como para prever que experimente un cambio. Ha existido una importante disminución del volumen de la ayuda y su consecuente presencia dentro del PIB y del presupuesto vigente. Proporcionalmente en términos del PIB se ha reducido en 0.55% la importancia de la AOD, teniendo un mayor impacto en lo presupuestado ya que su reducción pasó de 6.08% a 3.45%.

En este contexto, paulatinamente el país ha ido recibiendo menores flujos de ayuda.

Tabla 3.1
Relación entre la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) con el presupuesto vigente y el Producto Interno Bruto (PIB) 2008-2012

Año	AOD 2008-2010		
	Cantidad millones US\$	Presupuesto vigente	PIB
2008	352.99	6.08%	0.90%
2009	271.57	4.44%	0.72%
2010	348.26	5.18%	0.85%
2011	259.07	3.41%	0.58%
2012	261.56	3.45%	0.55%

Fuente: Elaboración propia con datos de MINFIN, BANGUAT y SEGEPLAN

15 Con respecto a los fondos de fuentes multilaterales, en este informe solamente se consigna la cooperación no reembolsable o donaciones provenientes de organismos tales como Unión Europea (UE), OEA y el Sistema de Naciones Unidas (SNU) y sus fondos respectivos. El SNU se refiere a todos aquellos montos que corresponden al F-ODM o ventanas temáticas.

Esta reducción se presenta a raíz de la reorganización que han realizado los cooperantes, priorizando otras regiones, dejando por un lado países que se clasifican como de renta media, encontrándose en este

listado, Guatemala. Conforme a ello, es preciso analizar si el cambio solamente ha sucedido en lo que se refiere al volumen y puntualizar en los criterios relativos a la división del trabajo dentro de los donantes (retiro de cooperantes tradicionales), el tipo de ayuda (financiera o técnica) suscrita y desembolsada y el aumento en cuanto a la modalidad o intercambio de CSS y/o triangular.

2. Cooperación suscrita y desembolsada 2011-2012

2.1 Cooperación suscrita 2011-2012

En el trienio 2008-2010 el 84% de la cooperación suscrita por el país, se concentraba

en cinco cooperantes: EEUU (48.87%), España (12.56%), China-Taiwán (8.91%), Alemania (8.40%) y China-Taiwán (5.25%). Mientras, para el bienio 2011-2012, tres cooperantes (Estados Unidos 62.88%, Alemania 23.44%, y España 7.27%) suscribieron el 93.59%. Tomando en cuenta los cinco años de cooperación suscrita, ha representado (US\$ 663.10 millones), un 76.63% proveniente de los gobiernos de Estados Unidos (52.88%), Alemania (12.70%) y España (11.05%). A su vez, se ha dado una disminución de fondos provenientes de Japón, Países Bajos e Italia. Durante el período 2008-2010, otorgaron US\$ 43.30 millones entre los tres, para los siguientes dos años solamente suscribieron Japón y los Países Bajos con US\$ 4.64.

Tabla 3.2
Cooperación suscrita por fuentes bilaterales y según tipo de cooperación.
2008-2012. Expresados en millones de US\$

Fuente	2011			2012				Subtotal 2008- 2010	Subtotal 2011- 2012	Total 2008- 2012
	CFNR	CTNR	Total	CTNR	CFNR	CENR	Total			
EEUU		66.49	66.49	52.69			52.69	231.45	119.18	350.63
España	10.83		10.83		2.81	0.13	2.94	59.48	13.77	73.25
China-Taiwán	0.69		0.69			0.42	0.42	42.20	1.11	43.31
Alemania	23.12	0.01	23.13		21.29		21.29	39.78	44.42	84.20
Japón					3.65		3.65	24.88	3.65	28.53
Canadá								17.25	0.00	17.25
Venezuela								16.00	0.00	16.00
Corea		4.50	4.50					12.18	4.50	16.68
Países Bajos	0.99		0.99					10.07	0.99	11.06
Suecia	0.15		0.15		1.56		1.56	7.27	1.71	8.98
Italia								8.35	0.00	8.35
Brasil								3.66	0.00	3.66
Marruecos	0.20		0.20					0.00	0.20	0.20
Rusia								1.00	0.00	1.00
Total	35.98	71.00	106.98	52.69	29.31	0.55	82.55	473.57	189.53	663.10

CTNR: Cooperación Técnica No Reembolsable
CFNR: Cooperación Financiera No Reembolsable
CENR: Cooperación en Especie No Reembolsable

Fuente: SEGEPLAN

En lo que concierne a las fuentes multilaterales, en el trienio 2008-2010 el 72% de la cooperación suscrita por el país, se concentraba en tres organismos multilaterales: UE (31.14%), SNU (28.60%), y PNUD (12.48%). Para el bienio 2011-2012, la UE concentra (69.95%), PNUD (12.66%) y PMA (12.50%) suscribieron el 95.11%. Frente al total de la cooperación suscrita en los cinco años ha representado US\$ 386.24 millones, que implica el 61% proveniente de UE (36.97%) y el SNU (24.30%).

2.2 Cooperación desembolsada 2011-2012

En materia de desembolsos, para el trienio 2008-2010 el 72.26% de la cooperación no reembolsable para el país, provino de los Gobiernos de Estados Unidos (49.48%), Japón (15.70%), y de Países Bajos (7.08%). Para el bienio 2011-2012, la cooperación continúa reflejándose en un 47.21% de los desembolsos provenientes de Estados Unidos, seguido en 14.05% de China-Taiwán y en 9.21% de España, que desembolsaron un total de 70.47%. El patrón de los cinco años ha representado US\$ 623.60 millones, estimando que el 60.87% proveniente del mayor cooperante financiero bilateral, Estados Unidos (48.92%) y seguido del Gobierno de Japón (11.95%).

Tabla 3.3
Cooperación suscrita por fuentes multilaterales
y según tipo de cooperación. 2008-2012
Expresados en millones de US\$

Fuente	2011			2012		Subtotal 2008-2010	Subtotal 2011-2012	Total 2008-2012	
	CFNR	CTNR	CENR	Total	CFNR				Total
UE	40.62			40.62			102.19	40.62	142.81
SNU							93.85		93.85
PNUD	6.91			6.91	0.44	0.44	40.97	7.35	48.32
PMA			7.26	7.26			32.18	7.26	39.44
OPS							20.78		20.78
UNICEF	1.08			1.08	0.73	0.73	16.46	1.81	18.27
UNFPA		1.03		1.03			13.46	1.03	14.49
FAO							7.18		7.18
OEA							1.10		1.10
Total	48.61	1.03	7.26	56.90	1.17	1.17	328.17	58.07	386.24

CTNR: Cooperación Técnica No Reembolsable
CFNR: Cooperación Financiera No Reembolsable
CENR: Cooperación en Especie No Reembolsable

Fuente: SEGEPLAN

Tabla 3.4
Cooperación desembolsada por fuentes bilaterales
y según tipo de cooperación 2008-2012
Expresados en millones de US\$

Fuente	2011			2012				Subtotal 2008- 2010	Subtotal 2011- 2012	Total 2008- 2012
	CTNR	CFNR	Total	CTNR	CFNR	CENR	Total			
EEUU	50.86		50.86	44.2			44.2	209.98	95.06	305.04
Japón	4.45		4.45	3.45			3.45	66.62	7.9	74.52
Países Bajos		2.08	2.08	6.07			6.07	30.04	8.15	38.19
Alemania	8.29	2.04	10.33		3.82		3.82	26.96	14.15	41.11
España		14.31	14.31		4.05		4.05	24.01	18.36	42.37
Canadá	2.48	1.87	4.35	2.86	5.64		8.5	18.62	12.85	31.47
Corea	0.25		0.25		0.69		0.69	17.53	0.94	18.47
China-Taiwán		3.68	3.68		23.89	0.42	24.31	8.57	27.99	36.56
Italia								8.35	0	8.35
Suiza		3.51	3.51					7.91	3.51	11.42
Suecia	0.13	4.08	4.21	0.29	2.28		2.57	2.52	6.78	9.3
Venezuela								2.24	0	2.24
Rusia								1	0	1
Dinamarca	1.2	2.4	3.6					0	3.56	3.56
Total	67.61	34	101.59	56.87	40.37	0.42	97.66	424.35	199.25	623.6

CTNR: Cooperación Técnica No Reembolsable
 CENR: Cooperación en Especie No Reembolsable
 CFNR: Cooperación Financiera No Reembolsable

Fuente: SEGEPLAN

Por su parte, los cooperantes multilaterales, para el trienio 2008-2010 el 76.07% de la cooperación no reembolsable procedente de los desembolsos otorgados por organismos multilaterales para el país, vinieron de UE (36.95%), PNUD (19.90%), y PMA (19.21%). Para el bienio 2011-2012, los desembolsos de UE representaron

el (45.09%), seguido del Fondo Mundial con (18.23%) y PNUD (11.96%), que desembolsaron un equivalente al 75.28%. El patrón de los cinco años representa un monto total de US\$313.14 millones, lo que expresa que un 71.73% de los desembolsos han resultado de UE (39.69%), PNUD (17.24%) y PMA (14.80%).

Tabla 3.5
Cooperación desembolsada por fuentes multilaterales y según tipo de
cooperación internacional. 2008-2012
Expresados en millones de US\$

Fuente	2011			2012				Subtotal 2008- 2010	Subtotal 2011- 2012	Total 2008- 2012
	CTNR	CFNR	Total	CTNR	CFNR	CENR	Total			
UE	1.39	24.86	26.25	1.55	19.58		21.13	76.9	47.38	124.28
PNUD		9.45	9.45		3.12		3.12	41.4	12.57	53.97
PMA						6.39	6.39	39.97	6.39	46.36
OPS	3.78		3.78	3.81			3.81	18.64	7.59	26.23
SNU		5.14	5.14					15.74	5.14	20.88
FAO	4.87		4.87					6.86	4.87	11.73
UNICEF		1.37	1.37		0.52		0.52	5.68	1.89	7.57
UNFPA								2.5		2.50
OEA		0.10	0.10					0.36	0.1	0.46
FONDO MUNDIAL		7.86	7.86		11.3		11.3		19.16	19.16
Total	10.04	48.78	58.82	5.36	34.52	6.39	46.27	208.05	105.09	313.14

CTNR: Cooperación Técnica No Reembolsable
 CENR: Cooperación en Especie No Reembolsable
 CFNR: Cooperación Financiera No Reembolsable

Fuente: SEGEPLAN

3. Ejecución financiera de gobierno central ejercicio fiscal 2011 y 2012

Con base a Decreto aprobado por el Organismo Legislativo, el presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado se aprueba anualmente. Comprende el período del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año fiscal y se compone por las siguientes fuentes de financiamiento: Fuente 11 (ingresos corrientes), fuente 21 (ingresos tributarios e IVA-PAZ), fuente 41 (colocaciones internas), fuente 52 (préstamos), y fuente 61 (donaciones), entre otras.

El presupuesto asignado para el año 2011 se estimó en US\$6,963.52 millones y para

el año 2012 fue de US\$ 7,535.45 millones. Sin embargo, previo a ser ejecutado por las entidades que cuentan con espacio presupuestario, el presupuesto asignado, pueden ocurrirle modificaciones¹⁶ en su monto, quedando el presupuesto vigente.

Este se refiere al máximo que una entidad puede ejecutar durante un año, siendo el resultado de sumar el presupuesto inicial más las modificaciones realizadas. Conforme a lo ejecutado, este monto se refiere al presupuesto devengado al momento del gasto en que se da por ejecutado el presupuesto. Administrativamente

¹⁶ Congreso de la República de Guatemala. Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento. Decreto Número 101-97, reformado por el Decreto Número 71-98.

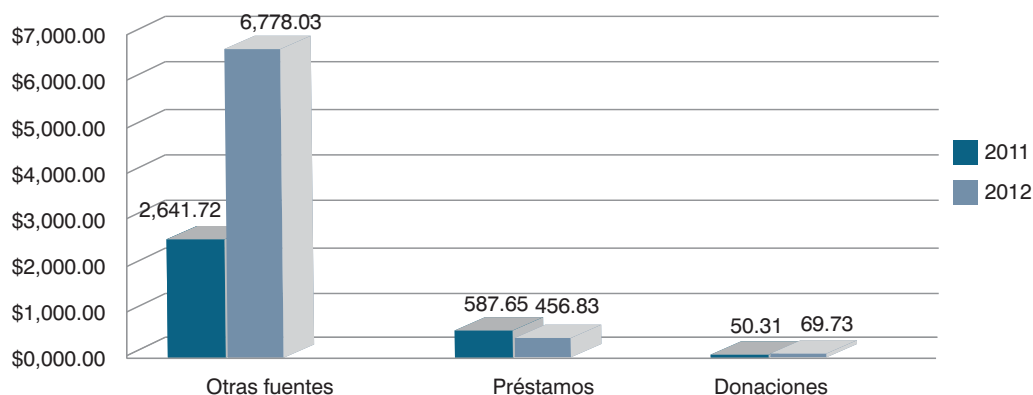
se refiere al momento en que se recibe el bien o servicio. Dentro del presupuesto vigente para los períodos 2011 y 2012, sobresalen para análisis: la fuente 61 (donaciones) y fuente 52 (préstamos) y las demás integradas en un solo bloque como (otras fuentes).

El presupuesto vigente para el año 2011 quedó en US\$ 7,575.90 millones, siendo ejecutados US\$ 7,120.50 millones (93.98%) y para el 2012 fue de US\$ 7,598.72, siendo ejecutados US\$ 7304.58 millones (96.12%). El comportamiento de la ejecución presupuestaria para “otras fuentes” durante ambos años fue del 96%; para los préstamos en el primer año fue

del 81% y en el siguiente, subió al 92%. No obstante, el presupuesto proveniente de donaciones finalizó con un porcentaje de ejecución menor en el año 2011 (71%) en comparación al 2012 que terminó con una ejecución presupuestaria del 90%.

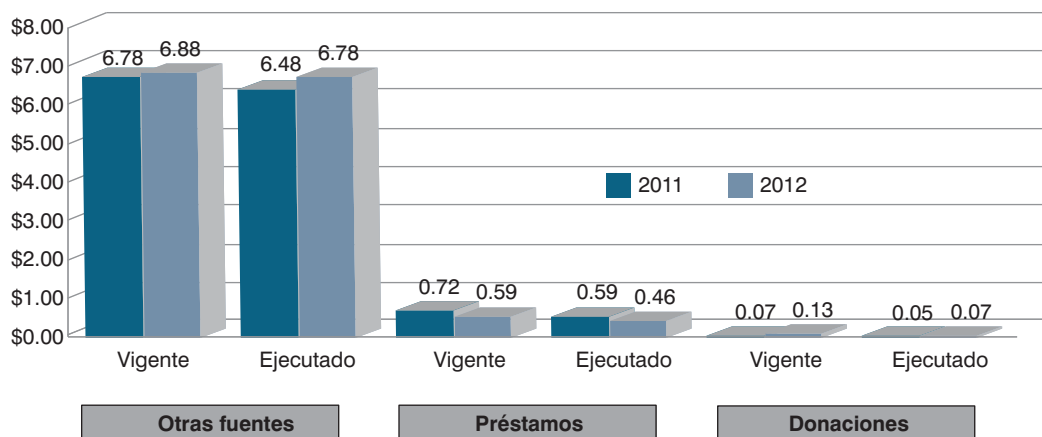
Como puede notarse, el presupuesto se compone en un 90% de otras fuentes dentro de las que sobresalen la fuente 11 (ingresos corrientes), fuente 21 (ingresos tributarios IVA PAZ) y fuente 41 (colocaciones internas), entre otras. Le sigue con un rango del 8%, la fuente 52 (préstamos) y en un 2% la fuente 61 perteneciente a donaciones.

Gráfica 3.1
Presupuesto General ejecutado 2011-2012
En millones de US\$



Fuente: reporte SICOIN

Gráfica 3.2
Comparación del presupuesto vigente anual ejecutado
En millones de US\$



Fuente: reporte SICOIN

3.1 Presupuesto aprobado para los años 2011 y 2012

El presupuesto general de ingresos y egresos registró para el año 2012 un incremento del 9.48% en comparación con lo asignado en el 2011. El aumento se evidencia en todas las fuentes de financiamiento que lo integran, donde se aprecia que el presupuesto para los años 2011 y 2012 se ha compuesto en un porcentaje equivalente al 86% y 92% para ingresos corrientes y clasificado en otras fuentes; los préstamos que tuvieron una asignación del 12% y 7% y para donaciones, un 2% y 1% respectivamente.

El total asignado para la fuente 61 en el 2011 fue de US\$ 140.25 millones disminuyendo para el 2012 en US\$ 12.25 millones, totalizando US\$ 128.06 millones. La diferencia entre lo presupuestado en enero y lo vigente a diciembre fue de US\$ 69.99 millones y US\$ 50.18 millones para cada año. Sobre este monto, el comportamiento de la ejecución fue de 71.56% en el 2011, aumentando a 89.65% en el 2012. Si tomamos el dato asignado y presupuestado inicialmente, este monto disminuiría a 35.85% y a 54.52% respectivamente.

Tabla 3.6
Ejecución presupuestaria por tipo de entidad. Donaciones externas 2011-2012.
Millones de US\$

Dependencias	2011				
	Asignado	Vigente	Devengado	Relación asignado vigente	Relación vigente devengado
Ministerios	95.01	43.97	30.75	32.37%	69.93%
Obligaciones a cargo del tesoro	22.03	18.53	12.67	57.51%	68.38%
Secretarías y otras	22.98	7.42	6.61	28.76%	89.08%
Servicio de la deuda	0.23	0.34	0.25	108.70%	73.53%
Total	140.25	70.26	50.28	35.85%	71.56%
Dependencias	2012				
	Asignado	Vigente	Devengado	Relación asignado vigente	Relación vigente devengado
Ministerios	91.67	66.91	61.66	67.26%	92.15%
Obligaciones a cargo del tesoro	27.79	7.4	5.74	20.65%	77.57%
Secretarías y otras	8.38	3.35	2.2	26.25%	65.67%
Presidencia	0.13	0.13	0.13	100.00%	100.00%
PGN	0.09	0.09	0.09	100.00%	100.00%
Total	128.06	77.88	69.82	54.52%	89.65%

Fuente: Elaboración propia con datos de SICOIN

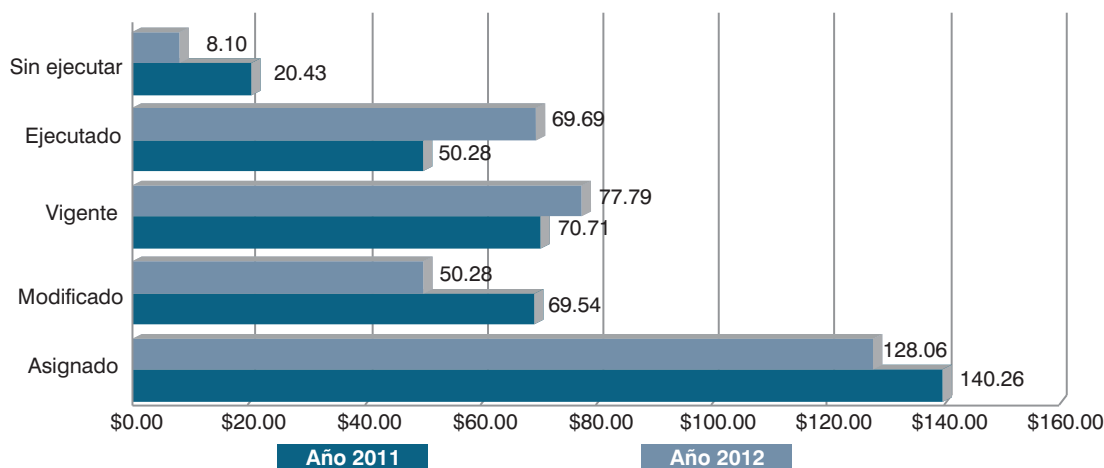
3.2 Ejecución presupuestaria de la fuente 61 (donaciones externas)

La fuente 61 contiene el financiamiento originado en donaciones monetarias o en especie monetizables provenientes de países u organismos internacionales, así como también los saldos de caja de

ingresos por donaciones externas.¹⁷ Para los años 2011 y 2012 el presupuesto de esta fuente se comportó de la siguiente manera:

¹⁷ Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala/Dirección Técnica del Presupuesto/Ministerio de Finanzas Públicas/ 4ta Edición, enero 2008.

Gráfica 3.3
Presupuesto fuente 61 (Donaciones externas)
2011-2012
En millones de US\$



Fuente: reporte SICOIN

La asignación presupuestaria de la fuente 61 “Donaciones externas” ascendió en 2011 a US\$ 140.25 millones, disminuyendo en el transcurso del período en un 50%. Conforme al presupuesto vigente, se ejecutó un 71.56% conforme a 19 fuentes cooperantes. El presupuesto asignado para el año 2012, ascendió a US\$ 128.06 millones, sin embargo, sufrió una disminución del 60.81% quedando en US\$ 77.88 millones, lográndose de esta suma, la ejecución de US\$ 69.82 millones equivalente al 89.65% proveniente de 20 fuentes cooperantes.

En conjunto por fuentes multilaterales y bilaterales en el 2011, la UE (44%), BID (10%), España (16.00%) y los Países Bajos (6%) son quienes han ejecutado los

mayores montos, sumando un 75% de ejecución, que equivale a US\$ 38.17 millones. Las asignaciones corresponden a 12 ministerios, 8 secretarías y 7 entidades clasificadas como otras dependencias del Ejecutivo y lo ejecutado por Obligaciones del Estado y la Procuraduría General de la Nación.

Para el 2012 son tres las fuentes cooperantes que encabezan con un nivel de ejecución: China-Taiwán (42%), UE (16%) y España (11%). La asignación por entidad proviene de 13 ministerios, 7 secretarías, y 7 clasificadas como otras dependencias del Ejecutivo, además de lo ejecutado por obligaciones del Estado y la Procuraduría General de la Nación.

Tabla 3.7
Fuente 61 (Donaciones externas)
Presupuesto ejecutado por fuentes cooperantes

Bilaterales	%		Multilaterales	%	
	2011	2012		2011	2012
Estados Unidos	1		BIRF	1	1
España	16	11	BID	10	4
Países Bajos	6	2	BCIE	2	
Japón	3	6	UE	44	16
Suiza	3	2	UNICEF	2	1
Suecia	3	4	Fondo Mundial	1	6
Alemania	3	0	Otros donantes	3	2
Canadá		4			
China		42			

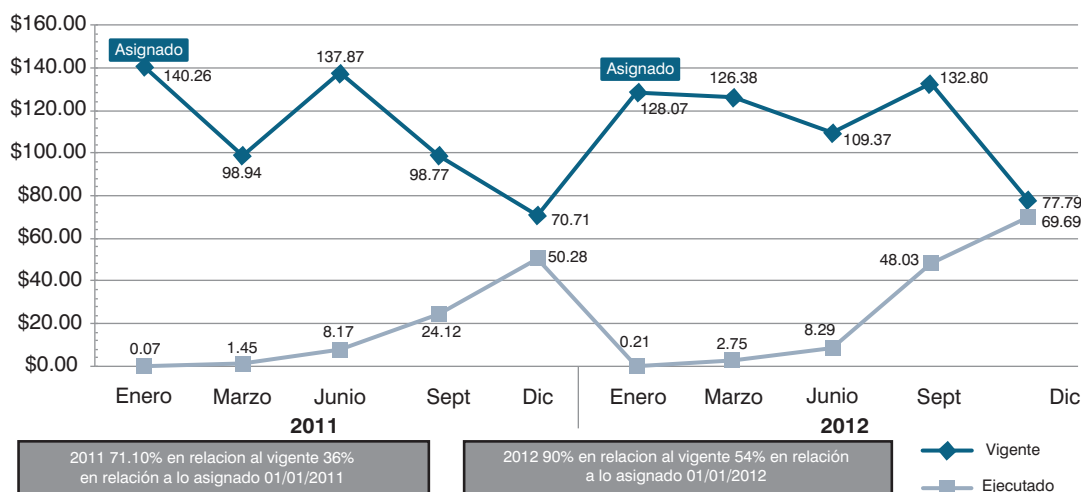
Fuente: reporte de SICOIN

Por entidades, los ministerios encabezan la mayor asignación del presupuesto y ejecución. En 2011, los ministerios tuvieron una ejecución del 61%, seguido de obligaciones a cargo del tesoro con 25%, las secretarías y otras dependencias del Ejecutivo con un 13% y servicio de deuda pública con 1%. En 2012, sigue la misma tendencia, son los ministerios con la mayor asignación presupuestaria y ejecución con un 88.5%, seguido de las obligaciones a cargo del tesoro con 8.5%, y con un menor porcentaje las secretarías y otras dependencias del Ejecutivo con el 3%.

En primera instancia puede observarse que se presupuesta más de lo que se ejecuta. Luego, la tendencia de ejecución revela que a partir de junio se incrementa

la ejecución, presentando un mejor comportamiento hasta el mes de septiembre. En relación a la ejecución total, puede notarse que el presupuesto 2011 alcanzó su punto más alto en el tercer trimestre con un presupuesto vigente de US\$ 137.87 millones. En el mes de septiembre reflejó una reducción de US\$ 98.77 millones. Para el segundo trimestre, la ejecución no sobrepasó el 10%. Durante el tercer trimestre se observa un incremento en la ejecución al 24% conforme al presupuesto vigente. Se finalizó con una ejecución del 71% en el vigente en contraste con un 36% aprobado inicialmente. El comportamiento de la ejecución de la fuente 61 a lo largo del año, se puede observar en la gráfica 3.4.

Gráfica 3.4
Ejecución presupuestaria de donaciones externas
2011-2012
En millones de US\$



Fuente: reporte SICOIN

En el 2012, el presupuesto alcanzó su punto más alto en el tercer trimestre del año, con un presupuesto vigente de US\$ 132.80 millones pero teniendo una reducción de US\$ 77.79 millones. Cabe indicar, que la ejecución no alcanzó el 10% para el segundo trimestre. La tendencia aumentó hasta el último trimestre, donde se logra equiparar al presupuesto vigente con una ejecución del 90%. Si se compara con el asignado, la ejecución alcanzó un porcentaje del 54%. En comparación con el año 2011, en el 2012 existió un avance conforme a la ejecución final.

3.3 Comparación de avance de ejecución presupuestaria 2011-2012

3.3.1 Ejecución por fuente cooperante

Para analizar la ejecución presupuestaria se ha tomado como base las fuentes cooperantes durante el período 2008-2012. Se incluyó información de ejecución de los últimos cinco años con la finalidad de obtener una línea base, debido a que la dinámica de ejecución dependerá de la cantidad de programas y proyectos que se ejecutan en un periodo determinado.

Como se observa en la información contenida en la tabla 3.8, dentro de las fuentes bilaterales con mayor ejecución presupuestaria se encuentra España con US\$ 44.89 millones, China-Taiwán (US\$ 29.98 millones) y Holanda (US\$ 14.16 millones). Esta tendencia cambia en el 2012, ya que la fuente cooperante con mayor porcentaje de ejecución es China-Taiwán, resultado del financiamiento al “Proyecto de Rehabilitación y Ampliación de la Carretera CA-9 Guatemala-El Ran-

cho, Sub-tramo II Agua Caliente-Sanarate (kilómetro 30.1 al 57.0). En el mismo año, le sigue el gobierno español con el proyecto de “Apoyo a la Ejecución de las Políticas Educativas Nacionales del Ministerio de Educación de Guatemala” y dos proyectos ejecutados por Obligaciones a cargo del Tesoro “Justicia y seguridad reducción de la impunidad, subvención VII, y el Programa Justicia y seguridad: Reducción de la Impunidad VIII”, para traslado a una institución descentralizada.

Tabla 3.8
Presupuesto de Gobierno Central, proveniente de fuente 61
(Donaciones externas)
En millones de US\$

Fuentes Bilaterales	2008	2009	2010	2011	2012	Total
España	5.95	12.03	11.64	7.64	7.63	44.89
China-Taiwán	0.33	0.12	0.09	0.2	29.23	29.98
Holanda	7.5	1.04	1.06	3.18	1.38	14.16
JICA	2.7	0.52	0	1.61	4.15	8.98
KFW	2.26	1.99	0.93	1.61	0.15	6.93
Suecia	0.54	0.4	1.08	1.85	2.54	6.41
EEUU	0	1.91	1.9	1.04	0.09	4.94
Canadá	0.08	0.17	1.14	0.46	3.06	4.89
Suiza	0	0	2.2	1.35	1.05	4.6
Italia	2.98	0	0.02	0	0	3
Venezuela	0	0	1.9	0	0	1.9
Rusia	0	0	1.04	0	0	1.04
Dinamarca	0	0.21	0.24	0.22	0.02	0.69
Noruega	0.58	0	0	0	0	0.58
AID	0.19	0	0.09	0	0	0.28
Corea	0	0.07	0	0	0.02	0.09
Marruecos	0	0	0	0.09	0.01	0.1
Japón	0	0.07	0	0	0	0.07
Servicio Universitario Canadiense de Ultramar	0.02	0	0	0	0	0.02
Francia	0	0	0.01	0	0	0.01
Total	23.13	18.54	23.33	19.24	49.34	133.58

Fuente: SICOIN

Dentro de las fuentes multilaterales, se puede observar que dentro del período 2008-2012, la UE es la que mayor aporte ha ejecutado con un total de US\$ 84.37 millones. A partir del 2011 con

el proyecto ejecutado por el MINECO: ALA/2006/18401 “Fortalecimiento de la Posición de Guatemala en los Mercados Internacionales”, se asigna la mayor cantidad ejecutada con US\$ 35.14 millones.

Tabla 3.9
Presupuesto de Gobierno Central, proveniente de fuente 61
(Donaciones externas)
En millones de US\$

Fuentes Multilaterales	2008	2009	2010	2011	2012	total
UE	17.72	7.73	35.14	22.20	1.58	84.37
BID	0.72	1.73	3.49	4.69	0.74	11.37
FM	0.00	0.00	0.00	0.60	0.00	0.60
BCIE	1.19	0.53	0.39	0.92	0.42	3.45
UNICEF	0.00	0.09	0.76	1.14	0.67	2.65
BIRF	0.19	0.22	0.32	0.60	0.53	1.86
Varios	0.00	2.38	0.78	0.85	0.91	4.92
PMA	0.38	0.00	0.00	0.00	0.00	0.38
ONUDI	0.10	0.13	0.01	0.05	0.28	0.57
FPNA	0.00	0.00	0.12	0.00	0.00	0.12
OPS	0.00	0.00	0.11	0.00	0.00	0.11
Visión Mundial	0.00	0.05	0.04	0.00	0.00	0.08
PNUD	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02
Total	20.31	12.85	41.15	31.04	5.14	110.49

Fuente: SICOIN

3.3.2 Ejecución por institución

En el año 2011 se registra la mayor ejecución por parte del MSPAS con tres proyectos, dos financiados por la UE que son: “DCI-ALA/2008/020-396 Programa de Apoyo a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional”, coordinado por la de SESAN, el proyecto de ASDI 52080001 “Extensión de cobertura y mejoramiento de la Red de Servicios en los tres

niveles de atención de Salud en la puesta en marcha de los Planes de Salud de Alta Verapaz, Huehuetenango, Ixil, Ixcán y Quiché” y el proyecto “GUA-M-MSPAS Iniciativa Multisectorial para implementar y consolidar las estrategias de Prevención y Control para la pre-eliminación de Malaria en Guatemala” financiado por el Fondo Mundial.

En ese orden de entidades de gobierno central, le sigue el MINECO y el MINEDUC, en 2011 con US\$ 3.65 millones para los proyectos “Apoyo a la Ejecución de las Políticas Educativas Nacionales del Ministerio de Educación de Guatemala”,

financiado por el Gobierno de España y el programa DCI-ALA/2008/020-396 “Apoyo a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional” financiado por la UE bajo la coordinación de la Sesan.

Tabla 3.10
Presupuesto Gobierno central, ejecución presupuestaria
Expresados en millones US\$

Institución	2011	2012	Total
CIV	1.44	29.68	31.12
OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO	12.67	5.74	18.41
MSPAS	6.82	7.78	14.6
MAGA	7.92	2.17	10.09
MINEDUC	3.65	6.29	9.94
MINFIN	1.76	7.81	9.57
MEM	1.62	6.02	7.64
MINECO	5.83	0.67	6.5
MARN	1.16	1.09	2.25
SESAN	1.74	0.31	2.05
SOSEP	1.54	0	1.54
DEMI	0.75	0.4	1.14
SPP	0.92	0.12	1.04
SEPREM	0.43	0.3	0.73
CODISRA	0.31	0.22	0.53
MINTRAB	0.47	0.04	0.5
ONSEC	0.21	0.19	0.4
CENACYT	0	0.39	0.39
SBS	0.21	0.16	0.37
SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA	0.25	0	0.25
SEGEPLAN	0.17	0.01	0.18
AMSCLAE AMATITLÁN	0.17	0	0.17
CONAP	0.16	0	0.16
MINEX	0.03	0.1	0.13
SVET	0	0.11	0.11
PGN	0	0.09	0.09
MINGOB	0.07	0	0.07
TOTAL	50.28	69.69	119.97

Fuente: SICOIN

La ejecución de las donaciones en el 2012, por parte de las entidades de gobierno central, reporta que la mayor ejecución viene reflejada en el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV) a través del proyecto “Rehabilitación y Ampliación de la Carretera CA-9 Guatemala-El Rancho, Subtramo II Agua Caliente-Sanarate (kilómetro 30.1 al 57.0)”, financiado por el Gobierno de China-Taiwán. Es considerado el primer proyecto donde la contrapartida debe ejecutarse antes que la donación, además hace referencia a la regularización de los fondos, derivado a que el pago se realiza a través del cooperante al proveedor que es quien realiza la obra.

El Ministerio de Energía y Minas (MEM) regularizó el 99% del presupuesto, correspondiente al convenio firmado con la UE denominado ALA/2006/017-223 Programa Euro-Solar. En ese orden, le sigue el MINFIN, con otro financiamiento de la UE, a través de la ejecución del Proyecto DCI-ALA 2007/018-992 “Apoyo a la gestión presupuestaria en Guatemala”, que le coloca con una ejecución del 99%

de su presupuesto. Para 2012, MINEDUC ejecutó el 92% de su presupuesto para los proyectos “Apoyo a la Ejecución de las Políticas Educativas Nacionales del Ministerio de Educación de Guatemala, financiado por España, y el Programa de apoyo para el desarrollo de la educación en Guatemala (PADE) financiado por el Gobierno de Canadá que a la fecha tiene una ejecución física del 98% y con fecha de cierre en junio 2013.

Por parte del MSPAS, la mayor ejecución corresponde a la subvención GUA-M-MSPAS “Iniciativa Multisectorial para implementar y consolidar las estrategias de Prevención y Control para la pre-eliminación de Malaria en Guatemala” financiado por el Fondo Mundial, y el Programa de ASDI 52080001 “Extensión de cobertura y mejoramiento de la Red de Servicios en los tres niveles de atención de Salud en la puesta en marcha de los Planes de Salud de Alta Verapaz, Huehuetenango, Ixil, Ixcán y Quiché, que como ya se indicó apoya estratégicamente las actividades del Ministerio.

Tabla 3.11
Limitantes de baja ejecución en los programas y proyectos financiados con recursos provenientes de la cooperación internacional

Estatales	Cooperante	Debilidades compartidas
Desconocimiento y poca experiencia en los procedimientos legales para gestionar y ejecutar los proyectos.	Procedimientos legales y pagos efectuados directamente por el cooperante, quien administra y maneja el presupuesto del proyecto	Retraso de la entidad ejecutora y la fuente cooperante en la entrega de desembolsos en los plazos fijados y en la ejecución físico-financiera del proyecto en el tiempo previsto.
Retraso para asignar un espacio presupuestario, para regularizar un proyecto específico.	Retraso en el cumplimiento del calendario propuesto para la recepción de desembolsos.	Escaso apego a los procedimientos de gestión administrativos, financieros y legales.
Traslado de fondos a otras unidades ejecutoras.	Los proyectos son implementados por organizaciones expertas a través de un proceso de licitación abierta, quienes al final se encargan de la ejecución y cierre del proyecto.	Procedimientos duplicados en la entrega de informes de ejecución de los proyectos.
Escasa coordinación interinstitucional cuando se ejecuta un programa / proyecto multiinstitucional, y no se reporta la ejecución en conjunto del proyecto.	Las agencias responsables de la ejecución presupuestaria cuentan con limitantes propias que atrasan directamente la ejecución	No hay mecanismo de monitoreo para determinar el avance real del proyecto.
No hay conocimiento de la ejecución global de los programas/proyectos que son de ejecución directa y no ingresan a presupuesto.	Se condicionan los desembolsos previo a que se apruebe un préstamo.	Negociación sobre la base de iniciativas individuales, sesgadas y aisladas.
Los requisitos previos para gestionar la aprobación de un proyecto, retrasan la ejecución en los tiempos que se estimaron en la firma del convenio.		
Debilidades operativas que atrasan en el cumplimiento de requisitos legales para comenzar a trabajar en las obras.		

Fuente: Elaboración propia SEGEPLAN

4. Tendencias de la cooperación internacional

De acuerdo a las tendencias de la cooperación internacional es importante identificar el comportamiento en la suscripción, desembolso y su inclusión presupuestaria a partir de su ejecución.

La suscripción de cooperación no reembolsable ha ido disminuyendo. El año 2009 con US\$ 328.19 millones, tiene el monto más alto. A partir de este año, el 2012 pre-

senta la menor cantidad con la suscripción de US\$ 83.72 millones. Esto implica una reducción de recursos del 74.49%. Esto se confirma con el desembolso de recursos que para los años 2011 y 2012 ha sido mayor a lo suscrito.

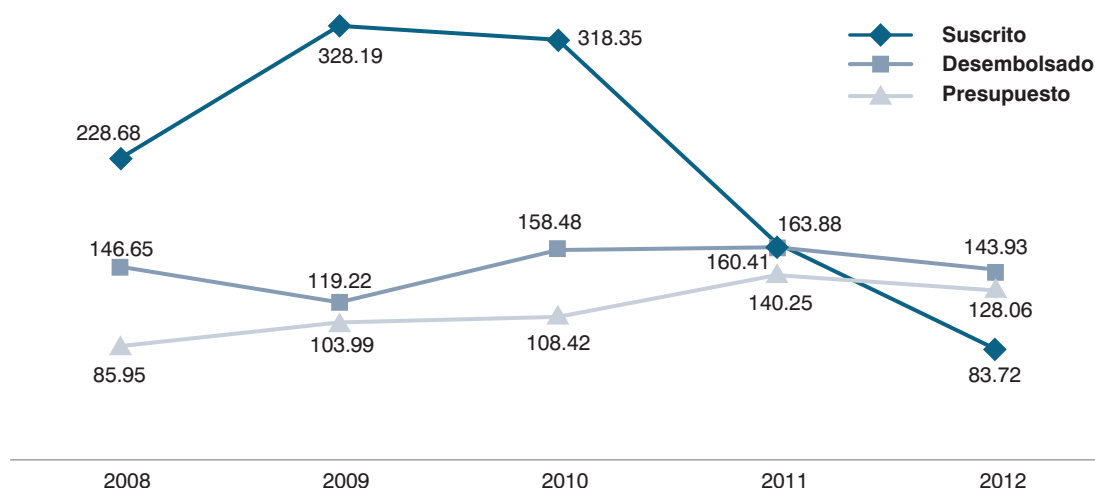
Esto se produce porque la cifra conlleva proyectos de “arrastre” de años anteriores que continúan su ejecución con lo cual

se prevé que para el trienio 2013-2016, habrán menos recursos que ejecutar. La cifra incluso ha llegado a ser menor conforme a lo que se ha presupuestado en el año 2012 con US\$ 83.72 millones. Esta baja suscripción es reflejo del comportamiento de las fuentes multilaterales que solamente suscribieron para este año una cifra de US\$ 1.17 millones.

La tendencia de los desembolsos empieza a manifestar una baja a partir del año 2011 pasando de US\$ 160.41 millones a US\$ 143.93 millones. Sin embargo, el último año el desembolso ha sido similar al año 2009. El promedio parece mantenerse y la baja del 2009 obedece posiblemente a una baja suscripción de fondos del 2008. Aunque tendrían que tenerse un historial de desembolsos mayor.

La tendencia del presupuesto señala que a lo largo de los cinco años se han asignado US\$ 566.67 millones teniendo un promedio anual de US\$ 113.33 millones. El reflejo de la inclusión presupuestaria conforme a lo suscrito ha tenido un promedio durante los cinco años del 77.77% y para lo desembolsado de 50.47%. La relación entre lo presupuestado y lo desembolsado ha ido aumentando de 58.61% hasta llegar a un 88.97%. A su vez, lo suscrito obtiene una brecha negativa conforme a lo presupuestado, ya que del 37.59% que se comprendía la relación entre ambos, para el 2012 esta relación es inversa ya que se suscribieron recursos por US\$ 83.72 millones y ya se presupuestan 128.06 millones, con lo cual se evidencia una disminución ostensible de fondos para ejecutar en los próximos años.

Gráfica 3.5
Cooperación no reembolsable suscrita, desembolsada y presupuesto asignado
2008-2012
En millones de US\$



Fuente: SEGEPLAN

4.1 Destino y registro de la ayuda

La encuesta OCDE mide a través de 12 indicadores la eficacia de la ayuda. Guatemala ha participado con tres monitoreos (2008, 2009-2010 y 2011-2012) que han construido la línea base para analizar los comportamientos de la AOD. Actualmente el país cuenta con debilidades en el registro de la ayuda y la alineación a las prioridades de desarrollo, a partir de la implementación de la gestión por resultados, se han convertido en retos inmediatos, tanto por la diversidad de actores que ejecutan acciones de cooperación internacional, como con la utilización de los sistemas nacionales y la calidad de la ayuda.

Uno de los retos se ha constituido en reconocer a la SEGEPLAN como el canal de entrada de las donaciones. Al respecto, el Decreto 30-2012, de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2013, en el artículo 42 señala que “Los titulares de las Entidades de la Administración Central, Descentralizadas, Autónomas y Empresas Públicas, encargadas de la ejecución de los programas o proyectos (en) (...) Toda Gestión y negociación previa a la aprobación de recursos de la cooperación externa reembolsable y no reembolsable, debe vincular los programas y/o proyectos, con las políticas públicas y prioridades nacionales, así como contar con el dictamen técnico favorable de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia”.

Dentro de estas funciones, la SEGEPLAN, como rectora de la cooperación no reembolsable ha ido incorporando a partir del año 2008 una serie de procesos que permitan, tanto con las fuentes cooperan-

tes como con las unidades ejecutoras, un mayor registro, reporte de la ejecución y una evaluación sobre la cooperación que ingresa al gobierno, se presupuesta y utiliza los sistemas nacionales.

En consonancia al proceso de fortalecimiento de alineación, sostenibilidad y viabilidad técnica de los programas/proyectos financiados con recursos externos en Guatemala, se han implementado disposiciones legales en la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (Decreto 30.2012), que mandata a las entidades de la Administración Central, descentralizadas, autónomas y empresas públicas, la obtención del dictamen técnico de SEGEPLAN basado en el análisis técnico de las intervenciones de la cooperación internacional, durante el proceso de gestión y negociación, previo a la aprobación de recursos, a fin de vincular los programas y proyectos con las políticas públicas y las prioridades nacionales. En este aspecto, el diálogo sistemático con los países y organismos donantes ha permitido el reforzamiento y adecuación del circuito de aprobación y contratación de recursos externos de acuerdo a la normativa nacional vigente del país socio.

El siguiente ejercicio comparativo entre el registro de la SEGEPLAN sobre las donaciones y el reporte realizado por los cooperantes a través de la encuesta OCDE, permite realizar un acercamiento para identificar las brechas existentes en el registro, los actores implicados y las diferencias con la presupuestación. La encuesta dentro del indicador tres mide la ayuda reflejada en el presupuesto. Para ello, utiliza tres interrogantes donde los

cooperantes declaran el volumen de AOD destinada al país, la destinada al sector gobierno y la que ha sido presupuestada.

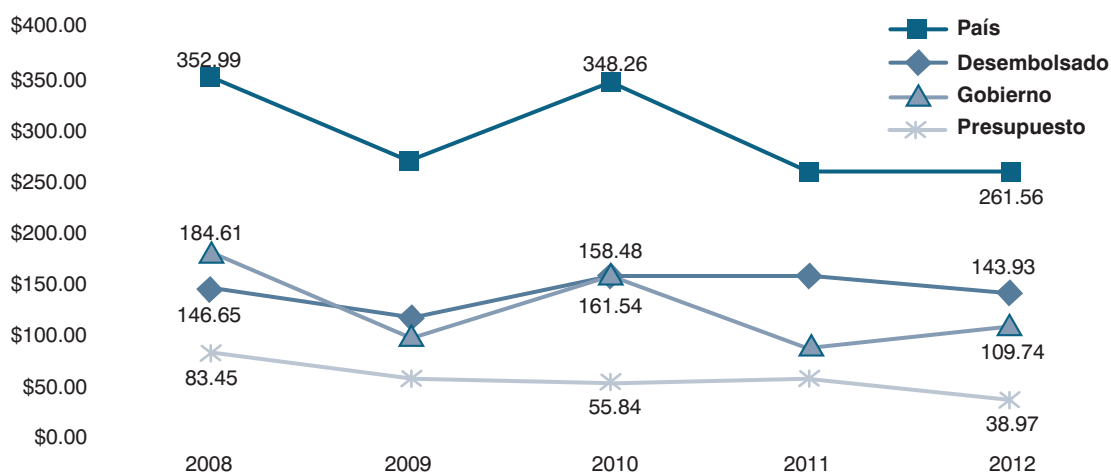
Los cooperantes, a través de los diversos mecanismos de ejecución, que incluyen OSC, instituciones de gobierno, municipalidades y entidades privadas, reportan un promedio de US\$ 298.69 millones otorgados en materia de AOD al país durante los últimos cinco años.

Dentro del destino de estos fondos, los cooperantes reportaron mediante mecanismos propios –sociedad civil, cooperación privada o el propio cooperante– un 42.56%. Sobre este porcentaje, la SEGEPLAN no cuenta con mayor información sobre el tipo de actor, sector o

territorio donde se ejecutan los proyectos de cooperación. Además, debe tomarse en cuenta que según los datos reportados por los cooperantes y los registrados en los desembolsos por parte de la SEGEPLAN, la institución registra un promedio aproximado del 49.58% de las donaciones que recibe el país.

En cuanto a la AOD que los cooperantes reportan y que destinan al gobierno frente a los desembolsos que reporta SEGEPLAN, se tiene que en el 2010 la cifra fue la más similar con un 98.11%. Sin embargo, los datos aumentan para el 2009, 2010 y 2011 teniendo que los cooperantes no han reportado para la OCDE un porcentaje del 18%, 77.07% y el 31.16% aproximadamente.

Gráfica 3.6
Destino y registro de la ayuda AOD desembolsada al país,
sector gobierno y presupuesto asignado
Donaciones desembolsadas en millones de US\$



Fuente: reporte SICOIN

Finalmente, sobre la inclusión presupuestaria se presenta una tendencia a la baja. A partir del 2008 ha sido menor. En este año, la AOD destinada al sector gobierno y que fue presupuestada figuró con el 45.20% terminado para el año 2012 con el 35.51%. A pesar que hubo repuntes porcentuales en los años 2009 (60.11%) y en el 2011 (65.54%) los datos dejan entrever que los cooperantes están usando en menor medida los mecanismos nacionales y están ejecutando directamente con la entidad sectorial. Esto señala una baja en la previsibilidad de la ayuda, debido a que se proyecta más de lo que se desembolsa, con lo cual las instituciones no entran al ciclo presupuestario porque muchas veces el calendario de desembolsos entre el cooperante y el del país, no coinciden.

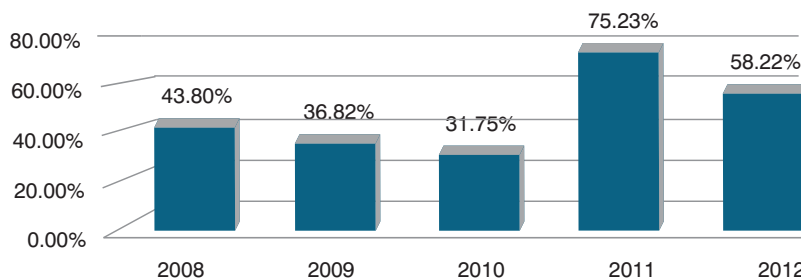
4.2 Cambio en el tipo de ayuda

La cooperación internacional se ha ido modificando en cuanto al tipo de ayuda durante los últimos cinco años. A la re-

ducción en el volumen de ayuda, debe agregarse una entrega y aumento de la cooperación técnica. En este apartado es preciso indicar porqué la cooperación técnica tiene un alto porcentaje, en comparación con la que se suscribe y se reporta a la SEGEPLAN.

Los convenios que se firman con la SEGEPLAN se suscriben conforme a cooperación financiera, siendo el cooperante el que destina la ayuda posteriormente en una modalidad técnica. En cambio, en la encuesta OCDE, el cooperante reporta directamente el tipo de cooperación que desembolsa, es decir, quien desembolsó la ayuda, es el que la reporta y éste la responde a través del indicador 4¹⁸. Al respecto, puede notarse cómo a partir del 2008 al 2010, período en que la ayuda aumentaba, ésta tenía una característica financiera, sin embargo, a partir del 2011 y 2012, años en que disminuye, se desembolsa en un mayor porcentaje a través de la asistencia técnica.

Gráfica 3.7
Cooperación técnica. Encuesta OCDE 2008-2012
Porcentajes



Fuente: reporte SICOIN

18 Se refiere a reforzar capacidades con apoyo coordinado que revela el porcentaje de ayuda a la construcción de capacidad proporcionada vía programas coordinados coherentes con las estrategias de desarrollo nacional de los países socios. Declaración de París, 2005.

Otro aspecto que hay que señalar, es la vinculación de la asistencia técnica implementada a través de enfoques basados en programas. *“Este indicador mide el grado de alineación de la cooperación técnica del cooperante dirigida al aumento de capacidades con los objetivos y las estrategias de desarrollo del país socio. Por lo tanto, mide el rendimiento tanto de los países socios como de los cooperantes (...) Los organismos cooperantes prestan apoyo a una amplia variedad de programas de fortalecimiento de las capacidades, principalmente en el sector público. Sin embargo, los esfuerzos colectivos de los cooperantes son a menudo menos eficaces de lo que podrían ser. Una de las razones para ello es que, con mucha frecuencia, la labor de aumento de las capacidades está fragmentada y no concuerda bien con las estrategias de desarrollo de los países.”* (Declaración de París, 2005).

A pesar de la implementación del GpR se percibe una baja en su vinculación. Esto quiere decir que la cooperación técnica

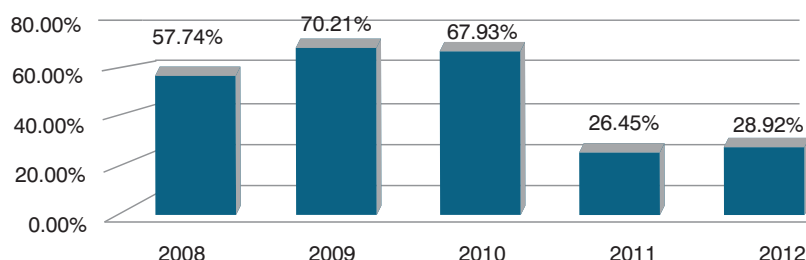
en mayor medida se está ofertando y no demandando y que el país debe encaminar y aprovechar de mejor forma su recepción para que pueda dejar capacidades instaladas dentro de la institución. El 2011 y 2012 presentan bajas importantes, de un 67.93% alcanzado en el 2010, se pasó a un 26.45% y 28.92% respectivamente para cada año.

4.3 **Financiamiento en áreas estratégicas**

A pesar de que la cooperación internacional ha ido disminuyendo en cuanto al volumen suscrito, en varias instancias de gobierno, cumple un rol estratégico en el cumplimiento de las prioridades de gobierno contenidas dentro de los Pactos.

Como puede notarse a continuación, los presupuestos relacionados a instancias que coordinan el Pacto Hambre Cero y el Pacto Fiscal y de Competitividad, tales como la SESAN y el MINECO, tuvieron un porcentaje de 82% y 10% de recursos aportados por la cooperación en relación

Gráfica 3.8
Apoyo coordinado. Encuesta OCDE
2008-2012
Porcentaje



Fuente: reporte SICOIN

a su presupuesto asignado para el año 2011. El presupuesto asignado para el año 2012 disminuye en comparación al anterior, figurando con un porcentaje de 36% y 5%.

En el caso del presupuesto vigente, el porcentaje sigue siendo significativo, ya que para la SESAN fue para el primer año del 47% y para el segundo del 6% y en el MINECO de 21% en el 2011.

Dos instancias corresponsables del Pacto Hambre Cero (MSPAS, MAGA) reciben proporcionalmente un volumen de cooperación que comprende conforme a lo asignado un 7.99% en el 2011 y de 4.68% para el 2012. En el caso del presupuesto vigente, el primer año figuró con el 4.87% y el segundo el 1.75%.

Tabla 3.12
Relación entre el presupuesto aprobado y vigente de las entidades del Gobierno Central conforme a las donaciones en ejecución, 2011-2012.

Entidades de Gobierno central	2011		2012	
	% Asignado	% Vigente	% Asignado	% Vigente
DEMI	55%	50%	57%	35%
SPP	0%	44%	47%	39%
SESAN	82%	47%	36%	6%
MEM	29%	28%	29%	24%
MARN	16%	9%	29%	10%
CODISRA	0%	0%	27%	27%
MINEX	0%	0%	11%	1%
CONAP	1%	1%	10%	0%
SEPREM	25%	14%	9%	14%
MINFIN	10%	11%	7%	21%
SOSEP	5%	7%	7%	2%
MSPAS	2%	2%	6%	2%
MINECO	10%	21%	5%	2%
SEGEPLAN	0%	2%	5%	1%
MICUDE	0%	1%	5%	0%
CIV	8%	0%	3%	4%
MAGA	14%	8%	3%	2%
SEPAZ	0%	0%	1%	4%
SECATID	17%	11%	0%	0%
FONAPAZ	9%	0%	1%	0%
PGN	3%	5%	1%	2%
OTROS	0%	1%	0%	1%

Fuente: SICOIN

Las instancias de apoyo, tales como SEGEPLAN, MINFIN, SEPREM, SOSEP y MICUDE, promediaron un volumen de recursos provenientes de la cooperación internacional en relación a su presupuesto asignado del 11.72% en el año 2011 y de 6.97% para el 2012. En el caso del presupuesto vigente, este promedio disminuyó a 9.03% en el 2011, aumentando a 11.98% en el 2012.

En el caso del Pacto Fiscal y de Competitividad, dentro de las instancias responsables (MINFIN, MINECO, MARN, MINEX, CIV, MEM) se refleja un promedio de 5.27% para el 2011 y de 5.97% en el 2012 conforme al presupuesto asignado. En cuanto al presupuesto vigente, esta suma aumenta para el primer año con un promedio de 6.38% y creciendo significativamente en el segundo hasta el 10.94%.

En el caso de instituciones que fomentan la convivencia y diálogo intercultural, tal es el caso de la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas (CODISRA), la cooperación aporta en el presupuesto vigente entre el 35% (2012) y el 50% (2011) de sus fondos.

Finalmente, en el caso territorial, toma relevancia la cooperación en cuanto a los ministerios de Energía y Minas (MEM) y el de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). En el MEM, la cooperación apoya fundamentalmente a través del apoyo de proyectos de energía renovable y en el MARN en torno al cambio climático y un mayor aprovechamiento de los recursos naturales.

4.4 Desafíos de la coordinación interinstitucional

Los pactos de gobierno requieren el liderazgo y claridad en cuanto a la entrega de productos a través de la coordinación interinstitucional para mejorar los procesos de planificación y presupuestación, convirtiéndose en el marco de referencia de la gestión pública. Un desafío importante es imprimir unidad de concepción y direccionalidad estratégica a la multiplicidad de instituciones y organismos de la administración pública para que pueda aumentar el valor en términos de eficacia, rendición de cuentas y transparencia a la sociedad.

Según la importancia que tiene dentro del presupuesto de las instituciones, los aportes otorgados por la cooperación internacional, es importante destacar el número de intervenciones como coejecutores, el número de fuentes cooperantes participantes y el presupuesto otorgado. El número de intervenciones está contenido dentro de una serie de proyectos y/o programas financiados por las fuentes cooperantes. Dentro de la ejecución de un programa pueden existir diversos coejecutores, teniendo una institución líder quien es la que coordina el proyecto y es la que rinde cuentas al cooperante. Por su parte, las entidades de gobierno, por cada intervención como parte del programa o proyecto, rinden cuentas de su ejecución física y financiera al MINFIN y a la SEGEPLAN.

Tabla 3.13
Presupuesto Gobierno central, intervenciones en ejecución
En millones US\$

Entidades Gobierno Central	Intervenciones en ejecución 2011	Fuentes cooperantes		Monto ejecutado US\$	Entidades Gobierno Central	Intervenciones en ejecución 2012	Fuentes cooperantes		Monto ejecutado US\$
		Bilateral	Multilateral				Bilateral	Multilateral	
PRESIDENCIA	3				PRESIDENCIA	1			
MINEX	2				MINEX	1			
MINGOB	2				MINGOB	1			
MINFIN	9				MINFIN	7			
MINEDUC	10				MINEDUC	6			
MSPAS	16				MSPAS	19			
MTPS	1	8	8	30.75	MTPS	1	13	6	61.66
MINECO	18				MINECO	8			
MAGA	20				MAGA	18			
CIV	24				CIV	8			
MEM	4				MEM	4			
MICUDE	3				MICUDE	3			
MARN	10				MARN	10			
					MIDES	1			
SECRETARÍAS Y OTRAS DEP	25	4	4	6.61	SECRETARÍAS Y OTRAS DEP	28	5	4	2.2
OBLI. A CARGO DEL TESORO	30	4	5	12.67	OBLI. A CARGO DEL TESORO	16	3	4	5.74
PGN	2		2	0.25	PGN	2		1	0.09
Total	179			50.28		134			69.69

Fuente: SICOIN

Un reto por lo tanto, radica en lograr que la coordinación interinstitucional pueda articularse para proporcionar productos dentro de la cadena de resultados que la institución líder presenta ante la sociedad para medir el avance en la consecución de los resultados de desarrollo propuestos. Sin embargo, ante ello puede producirse una baja armonización entre cooperantes y una fragmentación de la ayuda frente a la alineación de las prioridades de gobierno, haciendo que ésta encierre mayores complejidades en su ejecución, mayores costes de administración y sufra atrasos

en los desembolsos y presupuestación, haciendo que la previsibilidad de los recursos para los siguientes años a través de los mecanismos nacionales, sea débil.

Un ejemplo de ello es que para el 2011 se estiman cerca de 179 intervenciones sobre un monto ejecutado de US\$ 50.28 millones. A su vez, se tiene que 16 fuentes, entre bilaterales y multilaterales financian por US\$ 30.75 millones. Por su parte, el 2012 presenta una dinámica distinta, un menor número de intervenciones (134) con un monto mayor (US\$ 69.69 millones).

Capítulo 4: Otras modalidades de cooperación internacional no reembolsable

Como país de renta media y ante la nueva arquitectura de la AOD, se evidencia la necesidad de situar en el debate, otras modalidades de cooperación internacional no reembolsable, implicando de esta manera un replanteamiento (desde el concepto de régimen internacional) de los principios, normas, reglas y procedimientos, situándolos en una dimensión política más allá de la instrumental. De esta cuenta, han surgido modalidades de cooperación que apuntan a viabilizar los recursos técnicos dentro de los que destacan: como complementarias al desarrollo: la transferencia de experiencias exitosas a través de la CSS y la gestión del conocimiento por medio de la oferta de becas y también la ayuda humanitaria proporcionada en época de emergencia (no considerada como complementaria al desarrollo).¹⁹

Estas modalidades juegan un rol fundamental en la nueva arquitectura de la ayuda, ya que muchas veces los procesos y requerimientos resultan menos complicados para los gobiernos, encontrando en

¹⁹ La ayuda humanitaria se presenta como respuesta inmediata por la comunidad internacional ante catástrofes naturales y sugiere la aplicación de los principios de imparcialidad, neutralidad, humanidad e independencia operacional. En el caso de Guatemala, este tipo de ayuda es recurrente por el grado de vulnerabilidad al cambio climático en el que se encuentra el país.

estas formas de cooperación un espacio muy importante para impulsar políticas comerciales, sin que ello implique un cuestionamiento político o ideológico al sistema de relaciones internacionales.

El debate sobre estas modalidades se ha desarrollado en los últimos años, en eventos como el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre eficacia de la ayuda desarrollada en el año 2011, donde se abordó con mayor relevancia la CSS como una modalidad de cooperación al desarrollo.

1. Cooperación Sur-Sur (CSS)

En Guatemala, la SEGEPLAN como ente rector de la cooperación internacional ha fomentado múltiples ejercicios para desarrollar conceptos y herramientas que impulsen el mejoramiento de la gestión de los procesos nacionales. De esta manera se definió el término de cooperación Sur-Sur como *“las acciones realizadas entre países de similar nivel de desarrollo, abarcando un amplio espectro de colaboraciones entre países en desarrollo tanto político como técnico y económico. Algunos de sus principios son: (i) la horizontalidad: los países colaboran entre sí en términos de socios, de manera voluntaria (ii) el consenso: la ejecución de una acción de cooperación Sur-Sur debe haber sido sometida a consenso por los*

responsables de cada país en marcos de negociación común, como las comisiones mixtas, (iii) la equidad: por lo general, sus costos y beneficios se distribuyen equitativamente entre todos los participantes”.²⁰

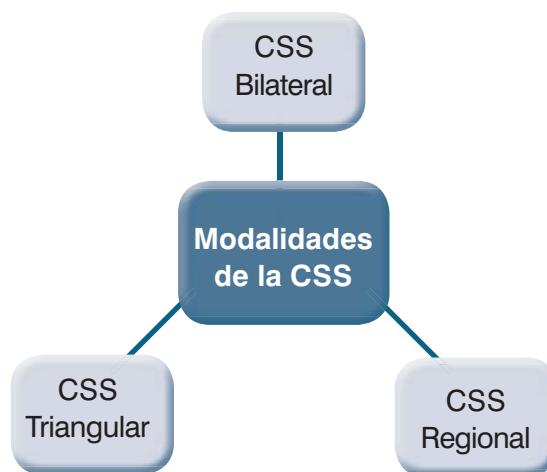
Se dice entonces que la CSS va más allá de la sola transferencia de conocimientos y experiencias entre países, sino que también fomenta el desarrollo desde una perspectiva compartida ya que propicia negociaciones entre países, que pretenden alcanzar mayores niveles de desarrollo a través de la generación e instalación y de más y mejores capacidades.

Es importante destacar que la CSS ha dado un paso adelante, diferenciándose e incluyendo a la cooperación técnica (CTPD) dentro de su desarrollo conceptual. Esta inclusión estriba en que la CTPD se refiere al “*tipo de cooperación internacional por medio de la cual se transfieren conocimientos técnicos y científicos entre cooperantes o países socios. Incluyendo capacitación y formación de recursos humanos, asesorías, acompañamientos y consultorías, programas de voluntarios, entre otros. En la cooperación o asistencia técnica la ayuda se entrega en especie (en forma de profesores, consultores, materiales o equipo) y puede ser reembolsable o no reembolsable*”.²¹

La cooperación Sur-Sur, tiene tres modalidades: Bilateral (CSSB), triangular (CSST) y regional (CSSR). Si bien se cuenta con una definición sobre estas modalidades, se ha realizado un trabajo de construc-

ción colectiva en la región homologando criterios. Este ejercicio fue liderado por el “Programa de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur”²², plataforma que proporciona la SEGIB, y en el cual Guatemala participa activamente por medio de la Subsecretaría de Cooperación Internacional.

Gráfica 4.1
Modalidades de la Cooperación Sur-Sur



Fuente: SEGEPLAN

- **Cooperación Sur-Sur Bilateral –CSSB–:** Dos países en desarrollo intercambian recursos o experiencias. En este intercambio no existe condicionalidad y la interlocución se realiza en igualdad de condiciones. Los costos se asumen de manera compartida aunque no necesariamente en participaciones equivalentes. Los países se

20 Glosario de la Cooperación Internacional. Segunda edición. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). Año 2013.

21 Idem.

22 Tiene su origen en un mandato del Programa de Acción de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago de Chile (2007). Su aprobación se efectuó en la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, El Salvador (2008).

reparten los roles de oferente (aquel que aporta los principales recursos financieros, técnicos y humanos) y el de receptor.

- **Cooperación Sur-Sur Triangular –CSST–:** Participan un conjunto de actores que, pudiendo todos ellos realizar distintos tipos de aportes (técnicos, financieros u otros) se reparten el ejercicio de tres roles: el de primer oferente y receptor (uno o varios países en desarrollo, en cada caso), y el de segundo oferente (país en desarrollo, país desarrollado, organismo regional o multilateral, o alguna asociación de ellos). El rasgo diferencial está determinado por el rol del primer oferente quien actúa como principal responsable del fortalecimiento de capacidades.
- **Cooperación Sur-Sur Regional –CSSR–:** Tiene como objetivo el desarrollo y/o la integración de una región, entendiendo con ello que los países que la conforman (un mínimo de tres en desarrollo) comparten y consensúan dicho objetivo. El carácter regional de esta cooperación queda recogido bajo un mecanismo institucional formalizado. Su ejecución se establece a partir de Programas y Proyectos.

En Guatemala predomina la Cooperación Sur-Sur bilateral, las principales fuentes en materia de CSSB con las que se realizó intercambios en los años 2011-2012 fueron México y Colombia.

1.1 Modalidades de ayuda que emergen

En la última década los países latinoamericanos se destacaron como agentes dinamizadores del desarrollo regional. Contribuyeron a alcanzar los ODM por medio de diferentes propuestas políticas, generando cambios en la gobernanza global y potencializando diferentes modalidades de intercambio, destacando el intercambio por medio de la CSS. Este tipo de cooperación ha facilitado el intercambio entre países, visibilizando oportunidades por medio de la transferencia de conocimiento, aportando soluciones técnicas y políticas en diversas áreas.

Dentro de Foros políticos y espacios de concertación se puede indicar que la acepción de esta modalidad, como parte del mecanismo de intercambio entre países, se inicia con el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) en el año 1978, abordando la autodeterminación de los países, promoviendo e incentivando la cooperación técnica en la región.

La conceptualización de la CSS fue evolucionando en los diversos foros, reformulándose a lo largo de más de 30 años. Dentro de esta reformulación y cambio de paradigmas destaca el Tercer Foro de Alto Nivel (3HLF) sobre Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo, “Programa de Acción de Accra” (PAA) en el año 2008.

En este Foro se reconoce la importancia y particularidad de la cooperación Sur-Sur, indicando que *“las contribuciones realizadas por todos los actores involucrados*

*en el desarrollo, en especial el papel que cumplen los países de ingreso mediano, como proveedores y como receptores de ayuda. (Reconocen) la importancia y las particularidades de la cooperación Sur-Sur y creemos que podemos aprender de la experiencia de los países en desarrollo (...)*²³. Esta Declaración marca la pauta para trabajar sobre el progreso de la eficacia de la ayuda, procurando dar el paso cualitativo hacia la efectividad de la ayuda, lo que significa centrarse en verdaderos beneficios sostenibles para las personas y así contribuir efectivamente en el logro de los objetivos de desarrollo humano y económico del país.

Posteriormente se presenta el Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades impulsado por el Gobierno de Colombia, debatiendo las formas para promover e implementar buenas prácticas en materia de CSS y desarrollo de capacidades. Es hasta este Foro donde se evidencian las buenas prácticas como una herramienta para respaldar los esfuerzos nacionales por alcanzar las metas establecidas en los ODM. En la Declaración final de este evento sobresalen dos requisitos que debe cumplir la CSS: a) tiene que ser un proceso encabezado por el Sur, b) debe generar buenas prácticas e información basada en evidencias para cimentar un intercambio eficaz y generalizado de conocimientos.²⁴

Otro espacio donde la CSS ganó una importante visibilidad fue durante el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (4HLF) realizado en el año 2011, en la República de Corea. El debate se fundamentó en la ventaja que propicia como modalidad innovadora para la inversión en desarrollo y como complemento a la cooperación tradicional por medio de la transferencia de conocimientos. En este foro la CSS se plantea como una búsqueda de planteamientos comunes, reconociendo el éxito del enfoque y las sinergias que esta modalidad ofrece, visibilizando el apoyo de los esfuerzos emprendidos para fortalecer las capacidades locales y nacionales. Adicionalmente sobresalió el tema de la inserción de nuevos actores en la dinámica internacional, como entes que impulsan el desarrollo.

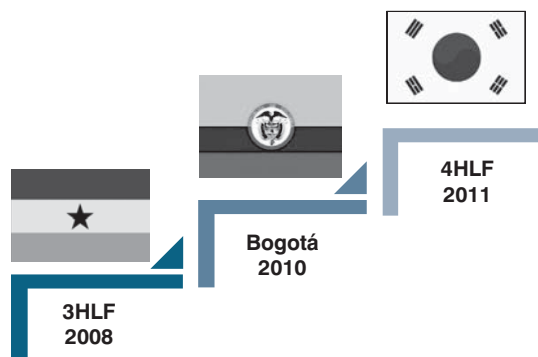
La Declaración de Busan indica que *“los aportes al desarrollo van más allá de cooperación financiera, extendiéndose al conocimiento y la experiencia de desarrollo de todos los actores y países. Las CSS triangular tienen el potencial de transformar las políticas y los enfoques relativos a la presentación de servicios de los países en desarrollo al aportar soluciones locales, eficaces y adecuadas a los contextos nacionales”*²⁵, estableciendo un mando más claro y consistente que en los anteriores foros de alto nivel.

23 Tercer foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Apartado: Aceptaremos con agrado a todos los actores involucrados en el desarrollo y trabajaremos con todos ellos Programa de acción de Accra. OCDE año 2008.

24 Declaración de Bogotá, hacia asociaciones eficaces e inclusivas de desarrollo. Gobierno de Colombia año 2010.

25 Párrafo 30 Declaración Asociación de Busan para una Eficaz Cooperación para el Desarrollo. 4 Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda. Busan, República de Corea. Año 2011.

Gráfica 4.2
Ruta de la eficacia de la ayuda
Nuevos Actores y Cooperación
Sur-Sur



Fuente: SEGEPLAN

La importancia de estos tres foros radica en el reconocimiento de la contribución que realiza la CSS como complemento al desarrollo, y no como un sustituto de la cooperación tradicional. Es aquí donde el papel de los países de ingresos medios cumple un doble rol como receptores y proveedores de ayuda al desarrollo, dejando claro que esta modalidad se puede implementar a través de la experiencia de otros países.

El 4HLF marca una pauta importante entre la relación y equidad de los actores, circunscribiéndose al eje de responsabilidad compartida y diferenciada. Como parte de los cambios en la política de cooperación al desarrollo que presentan estos foros se plantean cambios morfológicos, identificando nuevas denominaciones. Existe

un salto cualitativo en torno al cambio de “donantes” por “socios” refiriéndose de esta manera a una horizontalidad en las negociaciones. Otra modificación que sobresale es el cambio de “ayuda” por “intercambio”, dejando por un lado el sentido paternalista y centrándose en una transferencia.

Al ser emergente esta modalidad, cuenta con algunas limitantes que han impedido su completa implementación. Dentro de las limitantes que destacan puede encontrarse la carencia de indicadores para medir, caracterizar y cuantificar la CSS, además de realizar negociaciones bajo el amparo de mecanismos diversos (negociaciones de comisiones mixtas, convenio marco, y otros bajo intercambios espontáneos que realizan debido a la coyuntura y temática de un interés particular). Adicional se reconoce la falta de coordinación entre las diversas plataformas o espacios de diálogo (SEGIB, SELA, BID, PNUD, ECOSOC, CEPAL) para evitar la dispersión sobre el registro, la valoración y la obtención de resultados.

Como modalidad de cooperación, la CSS genera una nueva narrativa para la arquitectura global a partir de su enfoque en el desarrollo de capacidades, el avance en el desarrollo a través de alianzas horizontales, así como una mística a partir de las buenas prácticas a través de lecciones aprendidas. Estas premisas descritas han sido el medio para mejorar la eficacia de la ayuda aportando en el esfuerzo colectivo de la región.

1.2 Países con los que se realiza intercambio en materia de CSS

Los intercambios realizados en materia de CSS para los años 2011-2012, se pueden clasificar a partir de las gestiones realizadas dentro de una comisión mixta o bien, por los realizados directamente por las instituciones del Estado ya sea por invitación girada desde el otro país o por la propia gestión. Es aquí donde se confirma que la CSS es un mecanismo que impulsa la cooperación regional, crea sinergias y estrecha lazos.

Para el año 2011 se registran 25 acciones canalizadas por comisión mixta, mientras que en el año 2012 se llevaron a cabo 42, teniendo para este periodo un total de 67 actividades. Dentro de los tipos de intercambios se encuentran las pasantías, cursos cortos, seminarios, misiones de diagnóstico, reuniones binacionales y reuniones de comisión mixta. De estas actividades se han capacitado a por lo menos 1,654 personas de entidades del Estado en diversas áreas.

Tabla 4.1
Acciones CSS Bilateral
Registradas por canal oficial
Años 2011- 2012

TIPO DE INTERCAMBIO							
PAÍS	PASANTÍA	CURSOS/ SEMINARIOS LOCALES	SEMINARIOS Y CURSOS REGIONALES	MISIÓN DIAGNÓSTICA	BINACIONAL	CO. MIXTA	TOTAL
Colombia	8	2	8			1	19
México	11	9	8	1		1	30
Chile	3	3	3	5	1		15
Perú	1						1
El Salvador					1		1
Ecuador						1	1
Total	23	14	19	6	2	3	67

Fuente: SEGEPLAN

Según la tabla 4.1 se puede observar que México reporta 30 actividades, destacándose como el país con el que se realizó un mayor intercambio en el período de 2011-2012. Le sigue Colombia con 19 y Chile con 15 actividades. Las pasantías ocupan el primer lugar en tipo de intercambio con un registro de 23 actividades, le siguen

los cursos regionales y seminarios con 19 actividades entre los países.

La información de las acciones para el periodo 2011-2012 canalizadas desde las instituciones del Estado, sean estas amparadas por un convenio básico de cooperación o por invitación directa, se ha obtenido por medio de una encuesta

realizada a las instituciones estatales estado, donde 19 de ellas proporcionaron información para el periodo²⁶.

Los resultados de la encuesta indican que se han realizado aproximadamente 167 actividades con la región latinoamericana. Para el año 2011 sobresalen 17 intercambios llevados a cabo con Colombia y 15 con Nicaragua, seguidas por 11 acciones realizadas con México. Para el año 2012 los países con los que se realizó un mayor número de intercambios fueron México con 16 acciones, mientras que con El Salvador y Colombia se realizaron 13 acciones cada uno respectivamente.

Las acciones realizadas en materia de CSS canalizadas por la vía oficial y a través de las instituciones estatales para el período 2011-2012 suman un total de 232.

Respecto a las acciones reportadas por las instituciones nacionales se pudo determinar que el 71% se realizaron en el marco de intercambios directos, mientras

que el 29% de acciones sí fueron canalizadas por la vía oficial.

Los datos reflejados en este informe resaltan la relación que se sostiene con la subregión centroamericana, sobresaliendo las acciones llevadas a cabo con El Salvador y Nicaragua. Las negociaciones bilaterales e intercambios espontáneos han promovido que a nivel político se posicione a la región en foros y espacios internacionales, teniendo como referencia el ejercicio realizado en la Declaración conjunta emitida por los países de la región de cara al foro de alto nivel realizado en la República de Corea denominado “Una perspectiva común: Camino al 4FAN Busan, Corea 2011”, la cual reflejó la necesidad de los países por evidenciar temas comunes.

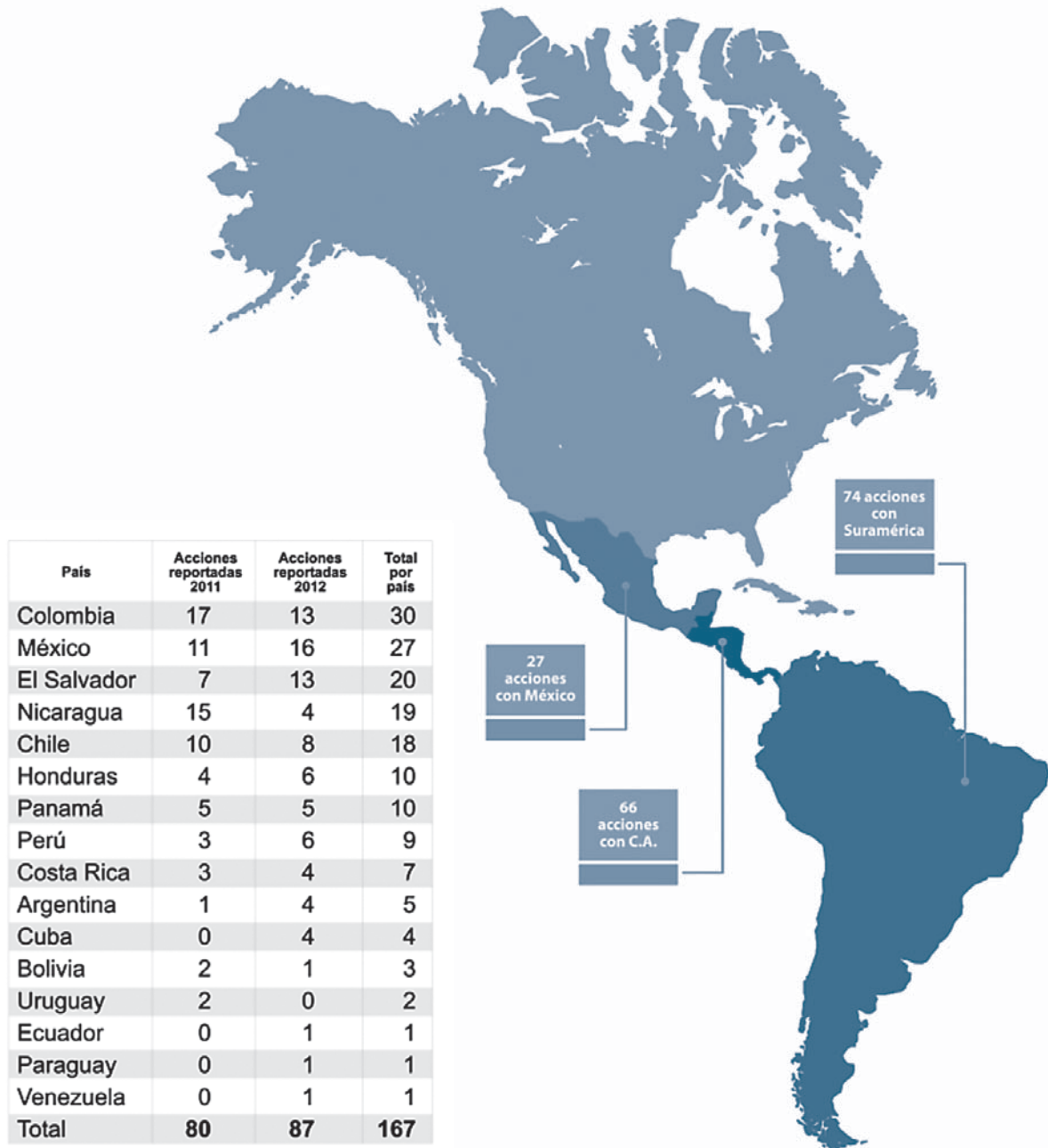
A nivel nacional se pueden observar debilidades resaltando la ausencia de sistematización de buenas prácticas para contribuir con un catálogo de oferta de CSS, la carencia de un fondo que permita una mejor ejecución de los proyectos que se han aprobado dentro de las comisiones mixtas, falta de programación de las acciones de CSS en los planes operativos de la mayoría de las instituciones del Estado, lo que conlleva a la dispersión de las acciones, respondiendo a las invitaciones giradas por los países cooperantes y no a las prioridades estratégicas de las instituciones.

26 Las entidades que proporcionaron información en materia de CSS fueron: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA–, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales –MARN–, Ministerio de Cultura y Deporte –MICUDE–, Ministerio de Desarrollo Social –MIDES–, Ministerio de Economía –MINECO–, Ministerio de Educación –MINEDUC–, Ministerio de Gobernación –MINGOB–, Ministerio de Relaciones Exteriores –MINEX–, Secretaría de Asuntos Agrarios –SAA–, Secretaría de Bienestar Social –SBS–, Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP–, Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SESAN–, Secretaría de Ciencia y Tecnología –CONCYT–, Secretaría Privada de la Presidencia –SPP–, Instituto Nacional de Bosques –INAB–, Instituto Nacional de Cooperativas –INACOP–, Instituto Nacional de Estadística –INE–, Instituto Técnico de Capacitación y Productividad –INTECAP–, Superintendencia de Administración Tributaria –SAT–.

Mapa 4.1

Países con los que se reportó intercambio de manera no oficial

ACCIONES REPORTADAS EN LATINOAMERICA AÑOS 2011 Y 2012



Fuente: SEGEPLAN

1.3 Áreas de intervención de la CSS

Los intercambios realizados bajo el amparo de comisión mixta se clasifican dentro de once áreas que son: cultura y deportes, educación, otras actividades administrativas, ciencia y tecnología, medio ambiente, agropecuario, salud y asistencia social, energía, otras actividades de servicios sociales, industria y comercio y seguridad interna.

Tabla 4.2 Áreas de intervención CSS 2011-2012		
Sector	2011	2012
Cultura y Deportes	1	
Educación	2	3
Ciencia y tecnología	3	
Medio ambiente	1	2
Agropecuario	1	7
Salud y asistencia social	5	3
Energía	1	3
Industria y comercio		8
Seguridad interna		1
Otras actividades de administración	11	12
Otras actividades de servicios sociales		3
Total	25	42

Fuente: SEGEPLAN

El área que presenta mayor intervención en los años 2011-2012 según la información registrada por la vía oficial es la de “otras actividades de administración” presentando 23 acciones. Seguida se encuentra el área “agropecuaria”, así como “industria y comercio” registrando ocho acciones cada uno respectivamente.

Por su parte las instituciones del Estado que reportaron información en materia de CSS para el mismo período coinciden que el área con mayor intervención fue “otras actividades de administración” seguida por “medio ambiente”. En el caso de “otras actividades de administración”, se indica que el intercambio se realiza en el eje de fortalecimiento institucional.

Al comparar la información sobre las áreas de intervención (canal oficial proporcionado directamente por las instituciones) se evidencia que la CSS ha aportado al país por medio de fortalecer las capacidades institucionales, incrementando las habilidades de los funcionarios en áreas específicas. Sin embargo para contar con mejores resultados, es necesario garantizar la replicabilidad de las acciones a nivel nacional y evitar la concentración de capacidades en un grupo reducido de funcionarios.

1.4 Condiciones de negociación

Los mecanismos para llevar a cabo actividades en el marco de la cooperación Sur-Sur son variados. A nivel nacional sobresalen negociaciones que pasan por reuniones intergubernamentales, reuniones sectoriales e interinstitucionales, además de las comisiones a nivel binacional y mixtas.

La reunión binacional o también conocido como consultas políticas es un mecanismo coordinado y de competencia del MINEX. En estas se abordan temas de interés bilateral en materia de comercio, desarrollo, cooperación internacional, medio ambiente, seguridad, cultura, etc. Se entiende por reunión binacional “*al espacio o encuentro a nivel bilateral,*

coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el que se analizan diferentes temas prioritarios para los dos países, siendo la cooperación uno de ellos, es decir que en dichas reuniones se tiene la posibilidad de presentar proyectos de CRPD, así como de hacer una revisión del programa de cooperación técnica y científica”²⁷.

Según lo establecido en los convenios básicos de cooperación, la SEGEPLAN es la encargada de liderar las reuniones de comisión mixta. Estas se refieren al “mecanismo bilateral de más alto nivel estipulado en los convenios de cooperación técnica y científica, en el cual se presentan, negocian y aprueban los programas de cooperación. Este mecanismo se integra por representantes de cada uno de los gobiernos de las repúblicas que firman

dichos convenios y debe reunirse ordinariamente cada dos años en forma alternativa en dichos países. Es importante señalar que este mecanismo es empleado por la mayoría de fuentes cooperantes que otorgan cooperación técnica entre países en desarrollo”²⁸. Durante el período de 2011-2013, Guatemala ha celebrado reuniones de comisión mixta con Colombia, México, Cuba, Chile, Perú y Ecuador.

Para los años 2011-2012 se aprobaron un total de 58 proyectos por medio de negociaciones en el ámbito de comisión mixta. Con Colombia se aprobó una cartera de 23 proyectos, Ecuador 9 y México 26.

Las comisiones mixtas se celebran cada dos años de manera alterna según lo establecen las entidades rectoras de cooperación de cada país. Periódicamente

Tabla 4.3
Negociaciones en materia de Comisiones Mixtas

País	Reunión de Comisión Mixta	Última reunión
Cuba	V Reunión de Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica	2007
Colombia	VII Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica, Científica, Cultural y Educativa entre la República de Colombia y la República de Guatemala	2011
México	VIII Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala	2012
Ecuador	I Reunión de Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica entre la República de Ecuador y la República de Guatemala	2012
Perú	II Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica entre la República del Perú y la República de Guatemala	2013
Chile	II Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica entre la República de Guatemala y la República de Chile	2013

Fuente: SEGEPLAN

27 Glosario de la Cooperación Internacional. Segunda edición. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). Año 2013.

28 Ídem.

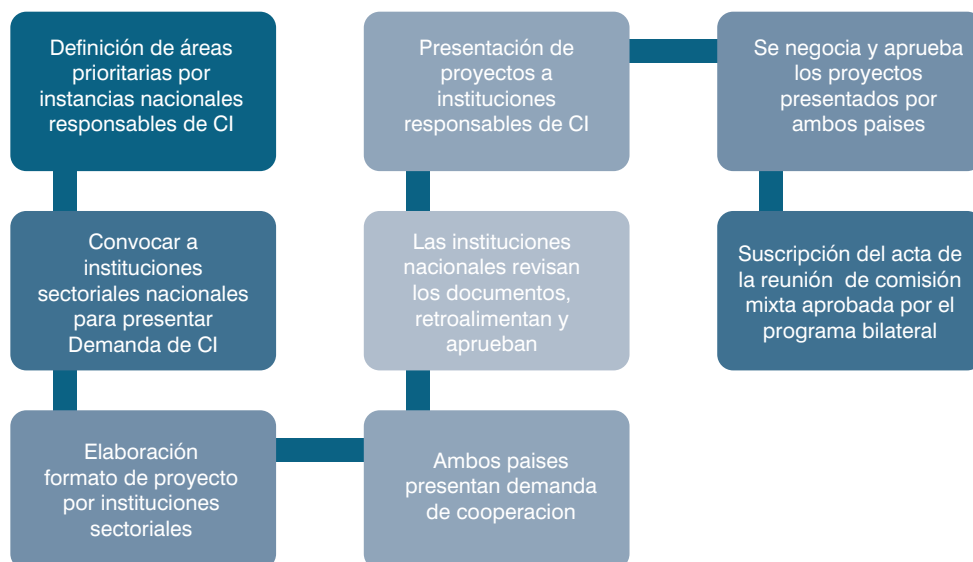
los países realizan una revisión de cartera para identificar el avance de los proyectos suscritos en el programa bilateral. El tiempo establecido para la revisión dependerá de la dinámica de la cartera de cada país.

Dentro de los pasos para realizar una comisión mixta se encuentran: a) definición por ambos países de las áreas prioritarias. Este ejercicio lo realizan las instancias rectoras de cooperación internacional de cada país, en el caso de Guatemala la SEGEPLAN lidera este proceso, b) Convocar a las instituciones sectoriales nacionales para preparar la demanda de cooperación. Esto conlleva la elaboración de los proyectos según el formato establecido. Posterior a este ejercicio, la SEGEPLAN revisa y retroalimenta los documentos de ser necesario, finalmente,

c) se elabora la cartera de proyectos. Es necesario mencionar que una cartera de proyectos no se encuentra conformada por acciones aisladas, por el contrario esas acciones conforman los proyectos que se presentan.

Hasta este punto ambos países realizan los procesos descritos de manera paralela, por lo que al contar con la cartera de proyectos aprobada se procede a presentar la demanda de cooperación. Seguido de este proceso se negocia y aprueba los proyectos presentados por ambos países concluyendo de esta manera el proceso con la celebración de la suscripción del acta de reunión aprobada por el programa bilateral. El proceso anterior puede describirse de la siguiente forma:

Gráfica 4.3
Proceso para la suscripción de Comisiones Mixtas



Fuente: SEGEPLAN

2. Gestión del conocimiento: oferta de becas 2011-2012

La oferta académica o becas es una de las modalidades utilizadas por las fuentes cooperantes para canalizar AOD a fin de apoyar la formación educativa de la población y el progreso social en el país.

SEGEPLAN es la encargada de la administración y promoción de la oferta educativa que proporcionan las fuentes cooperantes y organismos internacionales, actividades canalizadas a través de la Dirección de Becas y Crédito Educativo que facilita el acceso a becas y a crédito.²⁹ La oferta se encuentra apoyada por las distintas fuentes cooperantes bilaterales o multilaterales.

Las becas promocionadas se clasifican en pregrado, maestrías, doctorados, cursos de corta duración, diplomados, técnicos y proyectos de investigación e intercambios por medio de convenios con universidades y centros de investigación.

De igual forma, proporciona créditos educativos mediante los cuales el estudiante puede cursar los estudios y al finalizar la capacitación cancelar el monto del crédito.

²⁹ Se entiende por beca a "la adjudicación de becas de estudio y de perfeccionamiento académico comprende la concesión de matrículas en cursos y programas de perfeccionamiento académico entre los países o al interior del país receptor. Incluye además, el pago de los gastos de manutención y, en algunos casos, el pago de los gastos de traslado dentro del país. Generalmente el país solicitante debe cancelar los boletos del viaje del candidato. La colaboración de organismos internacionales o de gobiernos de países desarrollados ha hecho factible la operación de esta modalidad. En algunos casos, esta forma de cooperación encuentra dificultades de financiamiento".

La oferta educativa puede clasificarse de la siguiente manera: a) por tipo: que comprende cursos específicos y programas permanentes; b) por especialización: abarca cursos libres, pregrado, maestría y doctorado; c) por naturaleza: que pueden ser cursos presenciales o a distancia y d) por duración: donde pueden encontrarse cursos que tengan duración en meses, años y fases.

2.1 Características de las becas otorgadas período años 2011 y 2012

Para optar a una beca promocionada por SEGEPLAN debe cumplirse con requisitos que dependerán del nivel de especialización al que se postule. En el caso de aplicar a una beca de pregrado, el interesado debe cumplir algunos requisitos mínimos como: la edad (17 a 25 años), ser guatemalteco y residir en el país, asimismo haber aprobado el nivel diversificado y tener un promedio de 75 puntos en el récord académico.

Para estudios de postgrado se requiere de igual manera ser guatemalteco y residir en el país, pero debe contar con un nivel de profesionalización universitaria mayor, adicional de poseer experiencia laboral en áreas específicas dentro del sector público, académico, ONG's y/o privado, dominio del idioma inglés, contar con méritos académicos y profesionales así como tener certificación académica y curricular.

Algunas fuentes cooperantes incluyen especificaciones adicionales de las propuestas por la SEGEPLAN, dentro de los que se resaltan: constancias de idioma inglés, certificación médica, cartas de referencias personales y/o laborales, certifi-

cación de notas de la licenciatura cursada o del nivel diversificado, copia del último título obtenido, copia de pasaporte y del documento personal de identificación y en algunos casos traducciones y legalizaciones de los documentos, así mismo cada fuente cooperante cuenta con sus respectivos formatos de solicitud de beca.

Para el período del 2011-2012, la oferta de becas desde el ámbito bilateral fue pro-

porcionada por 20 fuentes cooperantes, mientras que en el ámbito multilateral se presenta lo otorgado por la Organización de los Estados Americanos (OEA). Adicional se pueden encontrar becas que ingresan al país por medio de otros actores como lo son fundaciones, programas y proyectos. La tabla siguiente proporciona un panorama amplio sobre los actores que apoyan en materia educativa al país.

Tabla 4.4. Actores que otorgaron becas período 2011-2012		
Bilaterales	Multilaterales	Otros actores
Alemania	OEA	ENDESA
Australia		Programa Erasmus Mundus
Brasil		Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
Chile		Fundación Carolina
Colombia		Proyecto Miriam
Corea		
Cuba		
Egipto		
España		
Estados Unidos		
Gran Bretaña		
India		
Israel		
Italia		
México		
Países Bajos		
Rusia		
Suecia		
Tailandia		
Taiwán		
1,340	66	117

Fuente: SEGEPLAN

Como resultado de la oferta proporcionada para el período 2011-2012, se otorgaron 1,523 becas. El 60% de becas para estudio se concentra en tres fuentes cooperantes: España quien otorgó 42.39%, seguido por Israel con el 10.80% y Japón con un 9.16%. Es importante mencionar que del total de becas otorgadas, ocupa un lugar significativo la oferta proveniente de otros actores, ascendiendo a 18.10% del total para este periodo. Dentro de los datos referentes al periodo 2011-2012 destacan que el 64.01% de las becas fueron otorgadas en calidad de cursos cortos, seguido por maestría 19.14%. Otro 10.13% corresponde a licenciaturas, y el 6.38% a doctorados. Por sexo se otorgó el 58.37% al sexo masculino y el femenino fue beneficiado con un 41.63% mostrando de esta manera la equidad tanto en la oferta como demanda de formación.

Dentro de las áreas de estudio que sobresalen en la oferta de becas se puede encontrar las vinculadas con las ciencias sociales, medio ambiente, agropecuario e ingeniería. Es importante mencionar que no todas las becas otorgadas son registradas por el canal oficial, ya que algunas fuentes cooperantes canalizan sus programas de becas directamente o bien la aplicación de los postulantes es *online*, por tal razón no se cuenta con datos precisos de las postulaciones gestionadas. Así mismo en un alto porcentaje la fuente cooperante traslada a la SEGEPLAN la información posterior a la elección del becario, incluyendo de esta manera la información dentro de la base de datos de becarios que maneja la institución.

3. Cooperación humanitaria

La ayuda humanitaria se presenta como respuesta inmediata por la comunidad internacional ante catástrofes naturales y sugiere la aplicación de los principios de imparcialidad, neutralidad, humanidad e independencia operacional.

Se entiende por asistencia humanitaria a todas aquellas acciones adoptadas por la comunidad internacional para ayudar a la población local a satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, agua, refugio y salud.³⁰ La asistencia humanitaria encamina sus acciones a facilitar o permitir el socorro, el alivio del sufrimiento humano, así como la preservación de la vida y la nutrición de las personas. Adicional a ello, se facilitan las condiciones materiales y de seguridad propicias para el tránsito, albergue temporal y retorno de la población desplazada o damnificada. El trabajo de la asistencia humanitaria incluye las acciones de rehabilitación y reconstrucción destinadas a facilitar la llegada de ayuda y prevenir el declive de las condiciones de vida hasta lograr un mínimo de autosuficiencia.

3.1 Antecedentes y marco legal del Centro de Coordinación de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria (CCAH)

Guatemala se encuentra sujeto a fenómenos meteorológicos y tectónicos extremos según lo reporta el MARN³¹. Esto es resultado de la ubicación geográfica en la

30 CEPREDENAC, ejercicio de simulación de asistencia humanitaria, Ciudad de Guatemala, año 2013.

31 Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Informe ambiental del Estado de Guatemala GEO Guatemala, 2009.

que el país se encuentra ya que se sitúa en una ruta donde los huracanes acceden por dos frentes: Océano Atlántico y Océano Pacífico, además de que el territorio nacional es atravesado por tres placas tectónicas (Chixoy, Motagua y de Cocos).

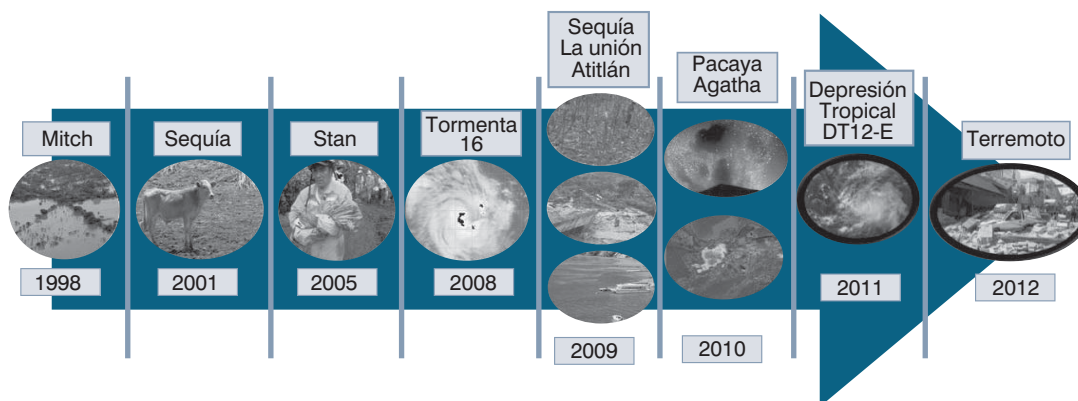
Otros fenómenos como la sequía, desertificación y crisis alimentaria amenazan las oportunidades para gran parte de la población. Aunado a ello, estos fenómenos tienden a intensificarse por causa del cambio climático³² obstaculizando el desarrollo sostenible en gran parte del país. “Guatemala se clasifica como uno de los cinco países de más alto riesgo en el mundo en cuanto a la vulnerabilidad de su producto interno bruto (PIB) a tres o más amenazas, con el 83.3% del PIB generado en áreas en riesgo. Durante el periodo 1902-2005 ocurrieron 62 desastres natura-

les en Guatemala afectando aproximadamente a 6 millones de personas”.³³ En los últimos años diferentes eventos naturales se han presentado con mayor intensidad y con más frecuencia como se puede observar en la gráfica 4.4.

Dentro de los eventos más destacados se pueden mencionar tormentas, depresiones tropicales, actividad volcánica y terremotos, los cuales han deteriorado la estabilidad económica del país, reduciendo de esta manera el proceso de recuperación y reducción en las brechas de desarrollo.

Los impactos sociales, resultado de los eventos naturales, apuntan a la necesidad de atender las condiciones de vida de los grupos poblacionales, productivos y étnicos más vulnerables, restituir

Gráfica 4.4
Resumen acumulación de eventos naturales
Guatemala 1998 - 2012



Fuente: SEGEPLAN

32 Por cambio climático se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos comparables.

33 Evaluación de daños y pérdidas sectoriales y estimación de necesidades ocasionadas por el paso de la Tormenta Tropical Agatha y erupción del volcán Pacaya. SEGEPLAN julio 2010.

su capacidad de producción, reducir el riesgo de las comunidades afectadas y fortalecer las instituciones para anticipar y prepararse frente a nuevos eventos. Durante la respuesta temprana y la fase de reconstrucción en cada uno de los eventos acontecidos por el cambio climático se han sumado países amigos en la movilización de recursos, aportando apoyo externo adicional que se ha constituido como complemento al esfuerzo que emprende el país al pasar cada evento.

Los limitados recursos financieros del Estado, sumado al aporte que las fuentes cooperantes otorgaron, denotaron la necesidad por crear un mecanismo que canalice este tipo de ayuda. A nivel internacional existe un marco jurídico que rige las relaciones entre los países en materia de ayuda y asistencia humanitaria, dentro de estos, destaca la Convención-Común de Ginebra, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. En la región centroamericana se utiliza el Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres (MecReg) como instrumento para hacer frente de manera ágil, expedita y urgente ante una situación de emergencia o desastre que ocurra en uno o más países y que requiera de la ayuda y asistencia humanitaria internacional y de sus miembros. Este mecanismo es conocido como el Centro de Coordinación de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria (CCAH).

El CCAH es una iniciativa que nace en 1999 durante la XX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) donde instruyen al Centro de Coordinación para

la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC) a establecer mecanismos para contribuir con la recepción de la ayuda humanitaria en estado de emergencia. En febrero del 2003, la SE-CONRED publicó el Manual del Centro de Coordinación de la Ayuda Humanitaria, CCAH. En el caso de Guatemala el documento fue validado por las instituciones que lo integran, a partir de la realización del simulacro de búsqueda y rescate en espacios colapsados (BREC) y en el Simulacro Nacional de Terremoto, promovidos por CONRED en el año 2004.

Es importante mencionar que el manual del CCAH actúa conjuntamente con el manual de procedimientos del MINEX³⁴ en casos de desastres. Esto con el objetivo de coordinar la ayuda y la asistencia humanitaria internacional, actuando en el marco del MecReg.

3.2 Proceso de activación del CCAH

EL CCAH es un mecanismo que recibe y apoya en la distribución de la ayuda humanitaria que ingresa al país en una época de emergencia. Se activa con la declaratoria de Estado de calamidad pública y desactiva cuando ésta ha cesado, teniendo por tal un carácter temporal. Se activa en dos niveles geográficos: a nivel nacional y en cada uno de los puntos fronterizos que se habiliten para recibir la asistencia como la ayuda humanitaria. En cada uno de los niveles geográficos, el CCAH será coordinado por un funcionario de la SE-CONRED mientras dure la declaratoria.

³⁴ Manual de procedimientos del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala en casos de desastres, Guatemala 2012.

Dentro de la estructura que conforma el CCAH se pueden identificar a 17 instituciones³⁵ que participan y a la red humanitaria de respuesta ante desastres naturales³⁶. Cada institución apoya desde su competencia en la coordinación de la oferta de ayuda humanitaria. El proceso inicia con la elaboración del listado de necesidades para trasladarlo a la comunidad internacional, seguida de la recepción, la verificación fitosanitaria, movilización, entrega y registro de lo recibido. Estos pasos son parte del trabajo que realiza el CCAH en su activación.

Es necesario mencionar que cada institución tiene designados dos representantes que trabajan directamente ante el mecanismo de coordinación, funcionando cada uno como representante titular y representante suplente. Estos actores son el vínculo directo para trasladar información a las instituciones y para la toma de decisiones a lo interno del CCAH. Las instituciones y actores que participan en este mecanismo de respuesta trabajan con el fin de asegurar una transición del socorro a la rehabilitación y el desarrollo.

35 Las instituciones del Estado que participan directamente en este mecanismo son: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de la Defensa Nacional, Ministerio de Finanzas Públicas, Secretaría Ejecutiva para la Coordinación Nacional para la Reducción de Desastres, Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Dirección General de Migración, Superintendencia de Administración Tributaria, Policía Nacional Civil, Aeronáutica Civil, Contraloría General de Cuentas, Cuerpos de Socorro y la Procuraduría General de la Nación.

36 El objetivo es facilitar y apoyar la coordinación para el cumplimiento de políticas estratégicas y acciones de preparación y respuesta entre la cooperación internacional y autoridades nacionales.

Durante la activación del mecanismo de coordinación, se establece por lo general una alerta roja institucional, que significa que todas las instituciones públicas concentran sus esfuerzos en proporcionar el apoyo que sea necesario, ya sea desde la competencia que deben desarrollar o bien, trabajando bajo las premisas establecidas para aportar en la recuperación y desarrollo a largo plazo.

La activación del centro de coordinación, es el medio por el cual las instituciones que integran concurren para desarrollar acciones de coordinación de la ayuda y asistencia humanitaria internacional. El coordinador o encargado de activar el mecanismo es CONRED, siendo este el actor que realiza las comunicaciones pertinentes para convocar a las instituciones que pertenecen a la estructura del CCAH.³⁷

Dentro de las funciones del CCAH se encuentra delimitar el listado de necesidades para que la cooperación encamine sus esfuerzos en proporcionar asistencia humanitaria rigiéndose a la solicitud concreta emitida por los mecanismos nacionales, evitando de esta manera, desaprovechar la movilización que realizan los países que proporcionan muestras de solidaridad en casos de emergencia.

De las debilidades en este mecanismo, se visualiza que Guatemala a diferencia de otros países que cuentan con el manual de coordinación, no ha logrado que tome vigencia por medio de un acuerdo gubernativo, o algún otro instrumento jurí-

37 El detalle de la activación del mecanismo así como la desactivación del mismo se encuentra desarrollada en el “Manual del centro de coordinación para la ayuda y asistencia humanitaria internacional” así como en el “Manual de cancillerías”.

dico nacional. Pese a carecer de sustento legal, ha funcionado en el país desde su primera activación en tiempo real en el año 2005 con la tormenta tropical Stan. Esta primera activación conllevó una revisión en los procesos para reformular el manual.

3.3 Ayuda humanitaria recibida por CCAH 2011-2012

Durante el año 2011 se presentó la doceava depresión en el Océano Pacífico, colocándose como el evento de cambio climático más contundente del año. Esta depresión se conoció con el nombre de DT12E. Este fenómeno provocó un incremento de lluvias con el consecuente efecto de saturación de suelos y exceso de humedad en el ambiente, ocasionando desastres en 170 municipios de los 22 departamentos del territorio nacional.³⁸

Las lluvias provocadas por la presencia de la DT-12E en el territorio nacional con relación a la Tormenta Tropical Agatha significaron una diferencia de alrededor de 84 mil personas; en cuanto al número de personas fallecidas, que disminuyó de 96 a 36. Sin embargo, la población afectada en este evento fue de 254,903 personas contra 338,543 en Agatha, lo que significa que los efectos a la población causados por los fenómenos hidrometeorológicos, mantienen una constante en cuanto a la cantidad de personas a causa de la frecuencia y recurrencia de los eventos y la

38 Información proporcionada por el INSIVUMEH a la CONRED en la elaboración del informe de Evaluación de daños y pérdidas, Depresión tropical DT12E, preparado por el Gobierno de Guatemala con el apoyo de la misión interagencial de CEPAL y Banco Mundial. Guatemala año 2011.

segunda, por la densidad de población del país.³⁹

Para este evento la comunidad internacional proporcionó asistencia humanitaria por medio del CCAH en un aproximado de US\$ 155,500.00. Dentro de las fuentes cooperantes que aportaron en esta ocasión fueron las de Estados Unidos, Corea, Japón, Venezuela, Cuba, Argentina, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el consulado de Guatemala en Houston.⁴⁰

Para el año 2012 derivado del terremoto acontecido el 7 de noviembre se decreta Estado de calamidad pública según Decreto Gubernativo 3-2012 en los departamentos de Retalhuleu, Quetzaltenango, Sololá, Quiché, Totonicapán, San Marcos y Huehuetenango. El terremoto tuvo una magnitud de 7.2 en la escala de Richter, lo que lo convierte en el sismo más fuerte después del terremoto del 4 de febrero de 1976. Si bien este evento no conllevó efectos severos en cuanto a mortalidad, sí golpeó de manera indirecta a más de 3.6 millones de habitantes, damnificando aproximadamente a 150 mil personas, rebasando la capacidad de albergues y dejando sin techo a 33 mil 379 evacuados.⁴¹

En este caso, la ayuda humanitaria que fluyó por el mecanismo del centro de

39 Evaluación de daños y pérdidas, Depresión tropical DT12E, preparado por el Gobierno de Guatemala con el apoyo de la misión interagencial de CEPAL y Banco Mundial. Guatemala año 2011.

40 Información proporcionada por CONRED en el informe de donaciones internacionales en el marco de la depresión tropical DT12E. Guatemala año 2011.

41 Evaluación del impacto del terremoto del 7 de noviembre de 2012 en Guatemala: para una reconstrucción segura. SEGEPLAN, año 2012.

coordinación provino de las siguientes fuentes cooperantes: Estados Unidos, Noruega, Japón, Corea, Israel, Argentina, Perú, Belice, El Salvador, Venezuela, México, Colombia, Ecuador, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). En esta oportunidad el monto aproximado recibido en materia de ayuda humanitaria ascendió aproximadamente a unos US\$ 437,000.00

Para ambos eventos se reporta que la ayuda humanitaria ingresada por medio del CCAH fue recibida y distribuida a los lugares con mayor afección. Es importante destacar que los montos que se presentan en este informe son un reflejo del monto aproximado, ya que en su gran mayoría lo ingresado a bodegas fue en especie, por lo que por parte de CONRED se estableció un monto aproximado del valor de la donación.

Capítulo 5: Cambios de paradigma en la nueva Agenda Global

El nuevo contexto de la ayuda, trae consigo nuevos retos y desafíos, así como repensar el modelo de desarrollo existente y el papel que como país, Guatemala puede impulsar en los diversos foros de carácter internacional, tanto en sus relaciones bilaterales, como en las multilaterales y regionales.

El país luego de la finalización del conflicto armado, obtuvo un decidido apoyo de la comunidad internacional concentrándose en la recepción de los recursos y siendo apoyado sustantivamente en la implementación de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, el volumen de donaciones se han ido reduciendo y junto a ello, la eficiencia de la ayuda exige una mejor utilización y calidad de los recursos.

Como adherente de la Declaración de París, Guatemala ha asumido un papel activo dentro de la agenda internacional de la eficacia de la ayuda. El país realizó ejercicios voluntarios sobre el seguimiento de la encuesta durante los períodos de 2008, 2009-2010 y 2011-2012.

En octubre de 2012 fueron presentados los resultados sobre los indicadores a la “Alianza Global para la Cooperación Efectiva”. Con respecto a Busan, el país integró la Asociación Global a través del Comité Directivo (*Steering Committee*) formando parte de los 18 miembros con

el fin de dar orientación estratégica y revisión a la nueva agenda de la cooperación internacional en el marco del desarrollo. Dentro de este Comité, Guatemala, a través de la SEGEPLAN, representa a los países receptores de cooperación para América Latina.

En este contexto, SEGEPLAN durante el año 2011 celebró la primera semana de la cooperación internacional con el evento: “*La Asociación Global para el desarrollo: jornada de reflexión*”. Para ello se invitó a una serie de actores relevantes, a los cuales se les instó a realizar un análisis sobre los cambios que se avizoran dentro del país en la nueva arquitectura de la cooperación al desarrollo. El análisis coincidió en la inclusión de nuevos actores, la reducción de la ayuda y el papel del Estado, así como también, la corresponsabilidad entre donantes, sociedad civil y gobierno.⁴²

42 Agradecemos la participación, representación y valiosos aportes otorgados por Rosa María Ortega (Ministerio de Finanzas Públicas); Mario Azmitia (Ministerio de Relaciones Exteriores); Fernando Sánchez (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia); Magda Herrera (Instituto Nacional de Estadística); Belén Revelles (Agencia de Cooperación Española); Ernesto López (Embajador de Argentina); Fanny Estrada (Asociación Guatemalteca de Exportadores); Hugo Maúl (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales); Griseldo Say (Fundazúcar); Peter Loach (Mercycorp) y Helmer Velázquez (Coordinación de ONG y cooperativas).

A partir de la Declaración del Milenio, se reconocen las dinámicas y el papel de otros actores en el desarrollo, planteando una nueva gobernanza y un papel a desarrollar en la efectividad desarrollo por los actores que la conforman. Es por ello que en la última década, los diversos compromisos han generado un consenso internacional sobre los resultados y responsabilidades en el logro de metas de desarrollo en cuanto a “qué se debe conseguir”, “cuándo”, “cómo” y “quiénes deberán hacerlo”. En esta agenda, los resultados más sobresalientes se encuentran en las relaciones comerciales. Es decir, en el “quiénes” deberán hacerlo.

Posterior a esto, la agenda avanza desde el ámbito sectorial o destino de la ayuda, es decir, dirigida al desarrollo, excluyendo la discusión sobre su eficacia, complementariedad y mecanismos de entrega. Con ello, las nuevas directrices de la agenda post milenio, parece tomar forma a partir del “cómo y quiénes” y no sobre el “qué y cuánto” se financia.

La Declaración del Milenio y los Foros de Alto Nivel acuerdan la corresponsabilidad de los países desarrollados en contribuir financieramente al logro de los resultados de desarrollo en los países receptores. Sin embargo, el tránsito que propone la Agenda post 2015 en materia de cooperación, sugiere que con el tránsito de la eficacia de la ayuda a una agenda de eficacia del desarrollo, se diluye este compromiso. La AOD se ha ido destinando a implementar esfuerzos de los Estados donantes en abrir y consumir acuerdos con otros países donde los intereses comerciales puedan proyectarse a través

de los actores del desarrollo en los países con los que cooperan.

La agenda post Busan ha ido marcando una exigencia de los donantes tradicionales por un creciente protagonismo de los actores privados. Aparte de que la ampliación necesaria a más actores no exime a los donantes de los acuerdos internacionales, sí debe procurarse que la participación del sector privado en el financiamiento del desarrollo se otorgue, preeminentemente, a través del cumplimiento sistemático de las responsabilidades en los resultados de desarrollo. En este contexto, la acción filantrópica debe concebirse solamente como el pilar complementario y no como cooperación al desarrollo.

“El cumplimiento responsable de cada una de las partes de la pirámide de actores, legitima la participación en la formulación e implementación de política pública, siempre en alianzas con todos los actores, para ampliar las buenas prácticas a nivel nacional. Ver al Estado como un todo, en donde el gobierno, la sociedad civil y el sector productivo deben articular esfuerzos para un fin común: un ESTADO fuerte. Es imperativo visualizar a la Responsabilidad Social Empresarial como un medio a través del cual se construyen diariamente prácticas que permiten generar empleo digno y decente”. Griseldo Say, Fundazúcar, 2012.

En Busan, a pesar de su escasa representatividad, el sector privado dentro de la Asociación Global adquirió un rol central por sus facultades en torno a la innovación, generación de riqueza y movilización de recursos domésticos, planteándolo como un agente primordial en el desarrollo. Sin embargo, no se establecen los niveles de

representatividad en cuanto a estándares de conducta o si el actor debe ser en sí un representante de los países donantes o de los receptores.

En la Declaración de Busan se hace un llamado a que el sector privado participe en el diseño e implementación de las políticas y estrategias de desarrollo. Asimismo, coloca a las OSC en un nivel inferior, ya que éstas no tienen la misma incidencia en la formulación de los planes y estrategias de desarrollo, más bien cumplen acciones de validación, rendición de cuentas o transparencia. Este papel de actor pasivo debilita su progresión y organización de Accra y pre Busan, ya que se debilita la participación y su inclusión, convirtiéndolo en un receptor pasivo de bienes y servicios.

Incluso, la agenda post Busan, ha ido promoviendo la apertura e inclusión de nuevos países, tales como México, Sudáfrica, Brasil y China. En ello, se dio una apertura y reconocimiento de México como el país anfitrión del próximo Foro de Alto Nivel a celebrarse en el año 2014. Esto ha traído consigo el debate y posición de los países de renta media (PRM) y la promoción de la CSS y Triangular. Sin embargo, dentro de la agenda, no se está discutiendo el volumen, ni las nuevas dinámicas que amenazan como el cambio climático, el crimen organizado y la migración, entre otros.

1. La responsabilidad global de la cooperación al desarrollo

La percepción que generan los resultados de Busan es de un nuevo compromiso de ayuda entre los donantes y África. Los países de América Latina y el Caribe en la clasificación de países de renta media, se encuentran invisibilizados en cuanto a la priorización del destino de la ayuda, ocupando un lugar como oferentes y receptores de CSS.

Para los donantes, los países PRM presentan una importancia cuando se trata de ayudar en las decisiones de asignación y de cooperación en sus diversas modalidades y formas de adaptación a las necesidades cambiantes de los socios, siendo un reto patente en la definición sobre el rol de cada país en determinar su agenda según estos principios. La importancia de una agenda común de los PRM se traduce en que la unidad e intereses como región se trastoca cuando se discute el papel de oferente y de triangulación de fondos ya que existe una suerte de competencia entre los países Sur-Sur por los recursos triangulados entre donante-donante PRM y receptor.

El siguiente Foro de Alto Nivel a celebrarse en México, se presenta como la primera vez en que se podrá explorar el papel del desarrollo desde la óptica de una cooperación efectiva que incluya y tome en cuenta a los PRM, logrando un mayor protagonismo en la agenda de intercambio y financiamiento. El diálogo se ha vuelto inclusivo por la necesidad de integrar y aportar más financiamiento, de ahí la variedad de actores. La pregunta por lo tanto es sobre ¿quién va a financiar? Con esto se busca que los PRM den un primer

paso y muestren su cartera de proyectos, pretendiendo hacer una especie de híbrido con la modalidad Norte-Sur para ver quién ejecuta, o bien, tener un mejor aprovechamiento de la triangulación. En ese contexto, México se presenta como un socio más atractivo para los países desarrollados.

La nueva agenda también manifiesta una incidencia de los países donantes conforme a sus actores privados, lo que le otorga niveles de legitimidad y diversidad transnacional al desarrollo. El problema se ha ido generando en las limitaciones conforme a las reformas institucionales necesarias que logren insertar a estos nuevos actores globales dentro del marco general de resultados de desarrollo de los países receptores.

Los principios básicos de definición de la OCDE y de los países integrantes del CAD para priorizar los criterios de ayuda siguen fundamentándose en el ingreso a pesar de los debates realizados en torno a la desigualdad y brechas en el desarrollo humano. Busan, más que una declaración firmada y consensuada, fue asumida como de “buena voluntad” sin acuerdos vinculantes y no incluye una agenda global que permita alcanzar compromisos entre las partes a corto plazo. El esfuerzo se redujo a una serie de indicadores que miden los criterios de previsibilidad, la inclusión presupuestaria y el marco de resultados de desarrollo.

Los esfuerzos por cumplir los doce indicadores de la encuesta de París sobre eficacia de la ayuda, se particularizan al cumplimiento de lo que cada país acuerde en sus diálogos nacionales. Recordemos que cada uno deberá definir su propio

marco de indicadores para medir en el país (conforme al punto 35 de la Declaración de Busan) el avance en la efectividad de la ayuda. Esto quiere decir que, de los doce, se puede decidir en cuáles se necesita avanzar y trabajar coordinadamente. Esto podría generar y propiciar un mayor diálogo entre las partes, sin embargo, se olvida que a partir de París, se acordaron metas y compromisos sobre la base de un consenso global convenido previamente.

En la actualidad, el debate y la agenda se dirigen sobre el papel de los actores en el desarrollo y no sobre los mecanismos y calidad de su entrega.

Se infiere que la crisis económica internacional ha puesto en entredicho el sistema de ayuda de cooperación al desarrollo. Es por ello que esta agenda ha dado un viraje, consolidando una visión del desarrollo a partir del crecimiento y recuperación económica, olvidando que el apalancamiento de recursos no debe obedecer solamente a la movilización e inserción en la economía y el comercio, sino que más bien, en concentrarse en los resultados y las condiciones del desarrollo.

2. Movilización de recursos financieros nacionales para desarrollo

El salto cualitativo de Busan se centra en una agenda de discusión que desvincula los compromisos de la cooperación oficial, implicando a una nueva modalidad de actores e instrumentos que se destinan al desarrollo o que pueden contribuir en el logro de éste.

La eficacia de la ayuda ya no se mide en torno al esfuerzo que hacen los donantes

en mejorar los procedimientos, mecanismos y liderazgo del país receptor, sino que más bien, se analiza la efectividad del desarrollo en función del papel que realiza el país en su dimensión global. Claramente, los donantes necesitan esfuerzos de los receptores en cuanto a abrir y consumir acuerdos comerciales para que sus intereses puedan proyectarse con los países que cooperan. Esta situación no es nueva, ya que fue iniciada en Monterrey en el 2001 y parece irse consolidando con la inclusión de los organismos multilaterales financieros (BID, BM) y los actores privados dentro de la Asociación Global para el Desarrollo.

Aunque existe representación de los PRM, la Declaración no hace referencia a la problemática particular de nuestros países que concentran gran proporción de las desigualdades y brechas en el desarrollo a nivel mundial. Asumimos, más bien, un rol representativo de “actores de la asociación global” o de oferentes de cooperación a través de la modalidad Sur-Sur.

Este protagonismo puede llevarnos a la reducción y sustitución de la AOD. La contradicción existente surge a partir de la doble condición de los países que realizan acciones de CSS como proveedores y receptores de cooperación. Aunque se advierte sobre la elegibilidad en la recepción de recursos, en la práctica se ha visto disminuido el flujo de los mismos. Guatemala no es la excepción.

La cooperación al desarrollo se está discutiendo desde el ámbito de acción en el desarrollo. El concepto de cooperación al desarrollo ha precedido a una con un enfoque integral que sugiere una lectura

a través del actor y la posición que ocupa en el desarrollo. No hablamos de cooperación al desarrollo, más bien, la cooperación que cada uno proporciona según su papel en el desarrollo. Hemos de suponer que siendo actores del desarrollo, los intereses confluyen como cooperantes horizontales hacia un objetivo concreto que es la agenda de desarrollo post 2015. Esto diluye el concepto tradicional de Norte-Sur, haciendo que todos los actores financien el desarrollo.

A esto debe añadirse, los mecanismos de gestión, tradicionalmente utilizados entre países y organismos multilaterales. En un nuevo paradigma y reducción del volumen de la ayuda, la inclusión de actores los transforma en coejecutores, convirtiéndolos en intermediarios entre el donante bilateral y el receptor. Esto permite que exista una especie de competencia por los recursos y no se canalicen directamente hacia el país.

Por ejemplo, frente a un programa conjunto, los donantes bilaterales acuerdan canalizar sus fondos por conducto de una agencia multilateral como agente administrativo. Los fondos se desembolsan hacia las agencias de los distintos componentes del programa, quienes son responsables programática y financieramente, coordinando y firmando un documento de proyecto y memorando de entendimiento. Sin embargo, las concepciones técnicas y administrativas diferenciadas con nuestro país, hacen de este tipo de ayuda, un manejo exclusivo de la agencia, programa o fondo.

En la lectura del donante, la ayuda está siendo destinada al país a través del multilateralismo, asistiendo financieramente

a organismo y técnicamente al país, pero en la práctica esto produce una dispersión, fragmentación y mayores costos administrativos, haciendo que se reciba menos ayuda. Esto internaliza el debate sobre el origen y destino de los fondos, provocando que la calidad de la ayuda no sea para fortalecer las capacidades institucionales del país receptor.

3. Gestión por resultados: menos volumen y mayor calidad de la ayuda

En el bienio 2011-2012, más allá de lograr avances en materia de eficacia de la ayuda, el problema ha ido surgiendo en las limitaciones conforme a las reformas institucionales necesarias que logren insertar la cooperación al desarrollo y los nuevos actores globales dentro del marco general de resultados de desarrollo.

La inclusión de la diversidad de actores se torna fundamental en el establecimiento de marcos comunes, tanto privados como de la sociedad civil, en una gestión por resultados. Los esfuerzos deben encaminarse a fortalecer la capacidad local de los países receptores en los procesos de planificación, implantación y rendición de cuentas permanente, aunado a contribuir con la capacidad de ejecución como parte de una corresponsabilidad mutua.

A pesar de las contribuciones que por años ha hecho la comunidad internacional a la pacificación y desarrollo de la región, existen serios cuestionamientos acerca de la efectividad y la calidad de la ayuda que se oferta. Además, estos retos obligan a reabrir el debate sobre el papel de los Estados y de sus sistemas de ges-

tión pública, en particular los mecanismos de planificación y presupuestación del desarrollo, y sobre los mecanismos de financiación que se vienen empleando por parte de la cooperación internacional en su rol complementario.

“En este sentido, una cooperación de más calidad no tiene porqué pasar por una mayor financiación. Tomemos como ejemplo España como donante que corrió hacia la desenfrenada carrera del 0,7, que quedó a mitad de camino, y que con menos recursos debe orientar mejor sus fondos a resultados de desarrollo. El reto es exigirnos más para conseguir la eficacia al menor coste posible.”⁴³

La cuestión es entonces, ¿Es necesaria más ayuda o mejor ayuda? La ayuda de mayor calidad es aquella ayuda que se puede medir en términos de impacto de desarrollo. Deben de ser de calidad en su planificación y crear impacto en términos de desarrollo en la población.

El segundo elemento es la Eficiencia. Los países donantes y receptores tienen una gran responsabilidad, y es que los fondos de la cooperación internacional tengan impacto, sean de calidad en términos de desarrollo. Cuántas veces escuchamos que no se producen avances debido a la falta de voluntad de los donantes y/o debilidad y falta de voluntad de los países receptores de ayuda. Hay que poner énfasis en la coherencia de políticas y pasar a un planteamiento menos tecnocrático.

43 Nota propia: Cada país económicamente avanzado se comprometió a aumentar progresivamente la ayuda a los países en desarrollo hasta alcanzar un cantidad neta mínima del 0,7% de su producto nacional bruto, siendo un objetivo que desde su creación, no ha superado el 0,4%. Solamente cinco países han cumplido con este compromiso: Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Noruega y Suecia.

Hay quienes hablan de una creciente privatización de la financiación al desarrollo, donde nos preguntamos si la AOD es todavía relevante. Ningún avance será significativo, si los donantes y receptores no enfocan la cooperación al desarrollo en resultados de desarrollo. También la calidad, desde el punto de vista de la financiación pasa por ser más previsible, menos condicionada y no reembolsable". Belen Revelles, AECID, 2012.

Es importante reafirmar el compromiso de los Estados de avanzar en la aplicación de marcos de gestión pública orientados a resultados. Además, hay que reconocer las debilidades internas propias de cada país, asumiendo la importancia de desarrollar alianzas estratégicas entre las instancias del Estado vinculadas con la planificación, las finanzas públicas y el manejo de la agenda de relaciones exteriores. Es urgente priorizar la mejora de la coordinación entre el gobierno nacional y las autoridades locales, la ciudadanía y los organismos no gubernamentales en los territorios, afianzando los principios contenidos en las declaraciones de París y Accra.

"La experiencia nos dice que las comunidades son los mejores agentes de su propio cambio, los mercados locales son los mejores motores para un desarrollo sostenible y el éxito en la construcción del desarrollo se construye sobre la base de un buen gobierno". Peter Loach Mercy Corps, 2012.

Esto incide particularmente porque la mayor parte de AOD que recibe el país, utiliza mecanismos propios de la fuente cooperante. La ejecución por parte de las OSC continúa siendo un desafío en cuanto a sus criterios de alineación, fragmentación

y dispersión conforme los resultados de desarrollo.

La diferencia entre ayuda suscrita y registrada revela una utilización baja de los sistemas contables por parte de las fuentes cooperantes. Esto indica que no se refuerzan y estimulan las capacidades del país y en muchos casos, termina por implementarse o duplicarse a través de estructuras paralelas en la ejecución o misiones impulsadas solamente por los donantes. Además, la confianza en nuestros sistemas nacionales está seriamente cuestionada en su capacidad de ejecución, por lo cual, no solo debemos mejorar los procesos de vinculación entre el plan-presupuesto, sino que también, enlazar nuestras acciones sectoriales con las territoriales.

La Declaración de París plantea superar la fragmentación de la ayuda, mejorando su eficacia. El objetivo primordial en la práctica, consistió en eliminar la concentración de donantes que actuaran en los mismos sectores. La respuesta para Guatemala ha sido no solo la disminución y presencia de varios cooperantes, sino que también la reducción del volumen de la AOD otorgada. Además, la ayuda con enfoque programático se presenta dispersa, fragmentada y con excesivas intervenciones haciendo del proceso de ejecución, algo más complejo.

El empoderamiento creciente de los países de renta media, que tradicionalmente han sido receptores de ayuda oficial al desarrollo, ha pasado por emprender una propia reflexión sobre las políticas de cooperación y gestionar alianzas a favor de relaciones más paritarias entre países receptores y oferentes de cooperación

Sur-Sur en el marco de los retos que imponen los nuevos escenarios de crisis económica global, el cambio climático y la gobernanza, la emergencia de nuevas economías y la incorporación de otros actores al debate sobre la cooperación al desarrollo.

4. Renta media: hacia la construcción de una agenda común

Desde el año 2010 Guatemala ha ido propiciando la movilización de voluntades del resto de países hacia una perspectiva conjunta en temas de cooperación. Como parte de la agenda internacional para el 4º Foro de Alto Nivel, celebrado en Busan, organizó el “Capítulo Centroamérica”, haciendo una incidencia a través de la elaboración de la posición titulada: “Una perspectiva común: Camino al 4º Foro de Alto Nivel Busan Corea”, refrendada por los cancilleres de los países de Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, República Dominicana, Panamá y Bolivia, y respaldada mediante un comunicado especial en la XXI Cumbre Iberoamericana, en Asunción, Paraguay, por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos. Además, formó parte activa dentro de las discusiones preparatorias y posteriores al foro.

Consecuentemente y sobre la base de las discusiones que los países iberoamericanos han mantenido en el marco de la CSS y de los nuevos desafíos de la cooperación internacional, una agenda internacional de objetivos de desarrollo debe adaptarse al nuevo contexto para poder ser eficaz. Es por ello que debe ini-

ciar el debate sobre el tema y consensuar una postura común, tomando en cuenta la diversidad de la región y los distintos niveles de desarrollo y problemáticas que enfrentan los países.

Siendo importante que la región analice y debata qué espera del sistema de cooperación y cuál es su rol en el proceso de desarrollo global, como custodios de los bienes públicos ambientales y en su rol dual de oferente y receptor de cooperación, Guatemala ha promovido conjuntamente con uno de los programas de la Secretaría General Iberoamericana (Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur) para el mes de noviembre de 2013 el seminario titulado: “Hacia un agenda de cooperación Post 2015: Explorando visiones compartidas iberoamericanas”.

Este evento tiene como objetivo promover el debate y la reflexión sobre la construcción de una nueva agenda de cooperación internacional a partir del debate post 2015 y con ello comenzar a construir una posición regional, delineando temas de una nueva agenda de cooperación internacional, a partir de la condición de Países de Renta Media.

La importancia de los PRM, se reconoce a partir de los principios básicos de definición de la OCDE y de los países integrantes del CAD para priorizar los criterios de ayuda. Este protagonismo no ha llevado al cambio de priorización, reducción y sustitución de la AOD. En nuestros países se ha visto disminuido el flujo de ayuda ya que los criterios de asignación y priorización de la ayuda están ligados a la renta per cápita.

Además, ya no solo debemos enfrentar los problemas estructurales de pobreza, desigualdad e inequidad, sino que también, tenemos nuevos escenarios protagonizados por el cambio climático, la inseguridad alimentaria, la migración y el crimen transnacional, por citar algunos.

En este sentido, se espera que el debate se encamine sobre una visión del desarrollo y se complemente con la implementación de medidas que tiendan al crecimiento y la recuperación económica. El interés en el incremento de los recursos no debe obedecer solamente a la movilización de recursos privados y su inserción en la economía, ya que la cooperación lejos de ser para el desarrollo, se convertiría en un apalancamiento del comercio, olvidando su connotación de solidaridad.

Actualmente estamos presenciando un escenario en el que la tendencia de la ayuda oficial al desarrollo se caracteriza por la sustitución acelerada de cooperación financiera no reembolsable que acompaña a las donaciones otorgadas en condiciones que no contienen los criterios estipulados para ser considerada "Ayuda Oficial al Desarrollo". Tampoco se ha prestado suficiente atención todavía a que la debilidad fiscal estructural de nuestros países puede llegar, eventualmente, a poner en riesgo nuestra capacidad para honrar los compromisos de deuda y con ello, la estabilidad macroeconómica y nuestros logros de desarrollo.

Por consiguiente, de procurarse el cumplimiento del compromiso asumido por los países desarrollados de contribuir con una cooperación más eficaz y con vista al logro y consolidación de la agenda post ODM, mejorar la calidad de los recursos

otorgados y reducir la condicionalidad de la misma. Nuestro país debe persistir en incrementar la calidad del gasto y mejorar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos. En conjunto, estos elementos no sólo persiguen la mejora de la eficacia y la eficiencia de la ayuda, sino que también contribuyen decididamente al desarrollo.

Esto implica un mayor fortalecimiento de los espacios de interlocución de los gobiernos con la sociedad civil y con los propios cooperantes; la adecuación de un marco normativo e institucional capaz de establecer responsabilidades claras para cada uno de los actores del desarrollo, la redefinición de los criterios de la renta y el establecimiento de políticas comunes entre cooperantes y gobiernos en los códigos de conducta en la cooperación internacional.

"(...) la Declaración de Busan, al constituir en el plano nacional una Alianza por el Desarrollo, que convoca a la Sociedad Civil, Pueblos Indígenas, Sector Privado Empresarial, los Movimientos Sociales, Entidades de Cooperación Internacional –del Sur y del Norte–, para que bajo la rectoría del Estado y a través de mecanismos paritarios, en un ambiente de democracia participativa, implementemos una Agenda Nacional de Desarrollo Socioeconómico". Helmer Velázquez. CONGCOOP, 2012.

Además, debe instarse a que las estrategias de salida de los cooperantes de nuestro país, prioricen la comunicación, coordinación y transición con otros cooperantes de tal forma que no incida negativamente en los flujos de ayuda, tal y como está ocurriendo en la actualidad. Estas estrategias debieran incluir un mecanismo de transición mutuamente convenida y

que haga posible que los gobiernos asuman las responsabilidades inherentes a la salida del donante sin perjudicar la agenda de desarrollo que se persigue.

En este marco, sigue siendo un desafío importante el compromiso de los países y organismos oferentes de cooperación con el registro de sus actividades en los países receptores. Se debe priorizar en este proceso la rendición de cuentas sobre los programas y recursos que no se canalizan por el presupuesto y los mecanismos nacionales, honrando con

ello, lo signado en los Foros de Alto Nivel sobre el fortalecimiento de los sistemas de información y la rendición de cuentas.

Finalmente, en el mejor esfuerzo que entraña la efectividad de la ayuda y la gestión por resultados, debe aspirarse a que sean agendas interconectadas y dirigidas a acciones concretas y que conjuntamente con la comunidad de cooperantes apoyen la construcción de una Agenda Nacional que inserte de lleno al país en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo post 2015.

Referencias bibliográficas

- AECID & Coordinadora. (2009). *La gestión para resultados en el nuevo marco de la cooperación internacional para el desarrollo*. Madrid.
- Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. (2012). *De la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación al desarrollo: Analizando los resultados del Cuarto Foro de Alto Nivel de Busan*. Montevideo.
- AGEP; MINFIN & SEGEPLAN. (2012). *Instrumentos para la aplicación de la Gestión por Resultados de Desarrollo en Guatemala*. Recuperado el 12 de febrero de 2013, de <http://agep.minfin.gob.gt/documentos/biblioteca/Guia-conjunta.pdf>
- Ayllón, Bruno. (2009). *Cooperación Sur-Sur: Innovación y transformación en la cooperación internacional*. Madrid.
- Balbis, Jorge. (2011). *Las Organizaciones de la Sociedad Civil de América Latina ante la agenda internacional de la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*. Madrid.
- Banco Mundial & OCDE. (2006). *Buenas prácticas recientemente identificadas de la Gestión para Resultados de Desarrollo*. Libro de consulta, véase: <http://www.oecd.org/development/aideffectiveness/36853632.pdf>
- Beirute, Tatiana & Rojas, Francisco. (Ed.). (2011). *América Latina y el Caribe: Nuevas formas de Cooperación. Las Dimensiones Sur-Sur*. Argentina: Editorial Teseo.
- Centro de Coordinación para la Ayuda y Asistencia Humanitaria Internacional. (2012). *Manual del Centro de Coordinación para la Ayuda y Asistencia Humanitaria Internacional – CCAH– República de Panamá*. Panamá.
- Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo. (2009). *Escenarios y desafíos de la cooperación Sur-Sur a 30 años de la Declaración de Buenos Aires: Lo viejo y lo nuevo para conceptualizar la cooperación sur-sur. Aportes conceptuales y recomendaciones para la política Argentina*. (Documento de Trabajo No. 1). Argentina.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012). *Los países de renta media: Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. Santiago de Chile.
- Congreso de la República de Guatemala. (1998). *Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento. Decreto Número*

- 101-97, reformado por el Decreto Número 71-98. Guatemala.
- Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. (2009). *Manual de procedimientos*. Guatemala.
 - Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda. (2011). *Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo*. Busan, Corea.
 - Gobierno de Guatemala. (1992). *Acuerdo Gubernativo No. 1056-92*. Guatemala.
 - Gobierno de Guatemala. (1998). *Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto. Acuerdo Gubernativo No. 240-98*. Guatemala.
 - Gobierno de Guatemala. (2003). *Acuerdo Gubernativo Número 415-2003*. Guatemala.
 - Gobierno de Guatemala. (2011). *Evaluación de daños y pérdidas sectoriales ocasionadas por la Depresión Tropical 12-E noviembre de 2011*. Guatemala.
 - Gobierno de Guatemala. (2012). *Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2013*. Guatemala.
 - Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur. (2010). *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda: 110 historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*.
 - High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development. (2010). *Bogota Statement: Towards Effective and Inclusive Development Partnerships*. Bogotá.
 - Kern, Alejandra & Weisstaub, Lara. *El debate sobre la Cooperación Sur-Sur y su lugar en la política exterior de la Argentina*. Argentina.
 - Lechini, Gladys. (2009). *La Cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?* Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
 - Loach, Peter. (2012). *Mercy Corps*. [Serie de 20 diapositivas]. Guatemala.
 - Managing for Development Results. (2004). *Joint Marrakech Memorandum*. Marrakech, Marruecos.
 - Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. (2009). *Informe ambiental de Estado de Guatemala: GEO Guatemala 2009*. Guatemala: Magna Terra editores.
 - Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina & Organización Panamericana de la Salud. (2009). *Cooperación Sur-Sur: Experiencia de la Cooperación Triangular entre el Gobierno de la República Argentina y la Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud*. Argentina.
 - Naciones Unidas. (2007). *Cooperación para el Desarrollo con los Países de Renta Media*.
 - Naciones Unidas. (2013). *Una Nueva Alianza Mundial: Erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*. Nueva York: United Nations Publications.
 - OECD. (2003). *Rome Declaration on Harmonisation*. Roma, Italia.

- OECD. (2005). *Declaración de París*. París, Francia.
- OXFAM. (2012). *Las claves de Busan, Los próximos pasos de la Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz*. Recuperado de <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-busan-nutshell-global-partnership-021012-es.pdf>.
- PNUD. (2012). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011/2012: Guatemala, ¿un país de oportunidades para la juventud?* Guatemala: Ediciones Don Quijote, S.A.
- Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. (2010). *Desafíos de la cooperación Sur-Sur: Resumen del análisis efectuado en el marco del seminario-taller Diseño y programación de la línea de trabajo de formación e intercambio de experiencias*. San Salvador.
- Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. (2011). *Posición sobre la Cooperación Sur-Sur en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo ante el IV Foro de Alto Nivel de Busan*. Paraguay.
- Reality of Aid Management Committee. (2010). *Cooperación Sur-Sur: Un desafío al sistema de la ayuda*. Colombia.
- Revelles, Belén. (2012). *Los desafíos de Busan en la arquitectura de la cooperación internacional. La Asociación Global para el Desarrollo: Financiamiento de la cooperación internacional en un contexto de cambio*. Guatemala.
- Rosenthal, Gert. (2013). *Avances en la Agenda de Desarrollo de Naciones Unidas Post-2015* [Serie de 31 Diapositivas]. Guatemala: Encuentro Regional de la Secretaría de Integración Social Centroamericana SISCA.
- Sanín, María C. & Schulz Nils-Sjard. (2009). *La cooperación Sur-Sur a partir de Accra: América Latina y el Caribe*. Madrid: FRIDE.
- Say, Griseldo. (2012). *Responsabilidad Social: La cooperación privada y el desarrollo*. [Serie de 11 diapositivas]. Guatemala.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2010). *Acuerdo Gubernativo Número 217-2010*. Guatemala.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2010). *Plan de recuperación y reconstrucción con transformación: Eje No. 3 Adaptación y mitigación al cambio*. Guatemala.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2012). *Orientaciones Estratégicas de Política 2013-2015*. Guatemala.
- Secretaría General Iberoamericana. (2010). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*. Madrid.
- Secretaría General Iberoamericana. (2012). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*. Madrid.
- SEGEPLAN. (2013). *Glosario de la Cooperación Internacional*. Segunda edición.

- Tercer Foro De Alto Nivel. (2008). *Programa de Acción de Accra*. Accra, Ghana.
- The Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (HLF-4), (2011). *Final File of the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (HLF-4)/ Busan Proceedings*. Recuperado el 23 de enero de 2013, de <http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/Final%20file.pdf>.
- Tres, Joaquim. (2012). *La Cooperación Sur-Sur emergente de Busan: ¿retórica coyuntural o resultados de la fortaleza económica de los países emergentes?* Real Instituto Elcano.
- UNCTAD. (2008). *Declaración de Accra*. Accra, Ghana.
- Velásquez, Helmer. (2012). *Responsabilidad y contribución efectiva al desarrollo*. Guatemala.

Siglas y acrónimos

4FAN	Cuarto Foro de Alto Nivel
AAA	Agenda de Acción de Accra
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AH	Ayuda Humanitaria
AID	Agencia Internacional para el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
ASDI	Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
BREC	Búsqueda y Rescate en Espacios Colapsados
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCAH	Centro de Coordinación de la Asistencia y Ayuda Humanitaria
CENR	Cooperación en Especie No Reembolsable
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPRENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central
CFNR	Cooperación Financiera No Reembolsable
CGC	Contraloría General de Cuentas
CI	Cooperación Internacional
CIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
CNS	Cooperación Norte-Sur
CODISRA	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas
COE	Centro de Operaciones de Emergencia
CONCYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

CONGCOOP	Coordinación de ONG y Cooperativa
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
CSS	Cooperación Sur-Sur
CSSB	Cooperación Sur-Sur Bilateral
CSSR	Cooperación Sur-Sur Regional
CSST	Cooperación Sur-Sur Triangular
CTNR	Cooperación Técnica No Reembolsable
CTPD	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
ECOSOC	Consejo Económico y Social (por sus siglas en inglés)
FAN	Foro de Alto Nivel
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (por sus siglas en inglés)
FMI	Fondo Monetario Internacional
G7+	Asociación voluntaria de países que son o han sido afectados por el conflicto y ahora están en la transición a la siguiente etapa de desarrollo
GIPB	Grupo Interino Post-Busan
GpRD	Gestión por Resultados de Desarrollo
GrP	Gestión por Resultados
GTEA	Grupo de Trabajo de Efectividad de la Ayuda
GUATECOMPRAS	Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado de Guatemala
HLF	Foro de Alto Nivel (por sus siglas en inglés)
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDPP	Instituto de la Defensa Pública Penal
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INACIF	Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala
INACOP	Instituto Nacional de Cooperativas
INB	Ingreso Nacional Bruto
INE	Instituto Nacional de Estadística
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
INGUAT	Instituto Guatemalteco de Turismo
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón (por sus siglas en inglés)
KFW	Banco de Desarrollo Alemán (por sus siglas en alemán)

MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MECREG	Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MICI	Mecanismo Interinstitucional de Cooperación Internacional
MICUDE	Ministerio de Cultura y Deportes
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINDEF	Ministerio de la Defensa Nacional
MINECO	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINEX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MINFIN	Ministerio de Finanzas
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MINTRAB	Ministerio de Trabajo
MP	Ministerio Público
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONUUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (por sus siglas en inglés)
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAA	Programa de Acción de Accra
PABA	Plan de Acción de Buenos Aires
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PPT	Presidencia Pro Témpore
PrP	Presupuesto por Resultados
REG	Resultados Estratégicos de Gobierno

SAA	Secretaría de Asuntos Agrarios
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SBS	Secretaría de Bienestar Social
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SE-CONRED	Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional para la Reducción de Desastres
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SEPREM	Secretaría Presidencial de la Mujer
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SIAF	Sistema de Información de Administración Financiera
SIAF-MUNI	Sistema Integrado de Administración Financiera – Municipalidades de Guatemala
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrada
SICOINDES	Sistema de Contabilidad Integrada para Entidades Descentralizadas
SIE	Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado
SIGES	Sistema de Gestión
SINIT	Sistema Nacional de Información Territorial
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNP	Sistema Nacional de Planificación
SNU	Sistema de Naciones Unidas
SOSEP	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
SPP	Secretaría Privada de la Presidencia
SVET	Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas en inglés)
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)
USD	Dólares de los Estados Unidos (por sus siglas en inglés)
VIH/SIDA	Virus de la Inmunodeficiencia Humana / Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida



Elaborado por:

Subsecretaría de Cooperación Internacional

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN–

www.segeplan.gob.gt

Guatemala, 2013

