

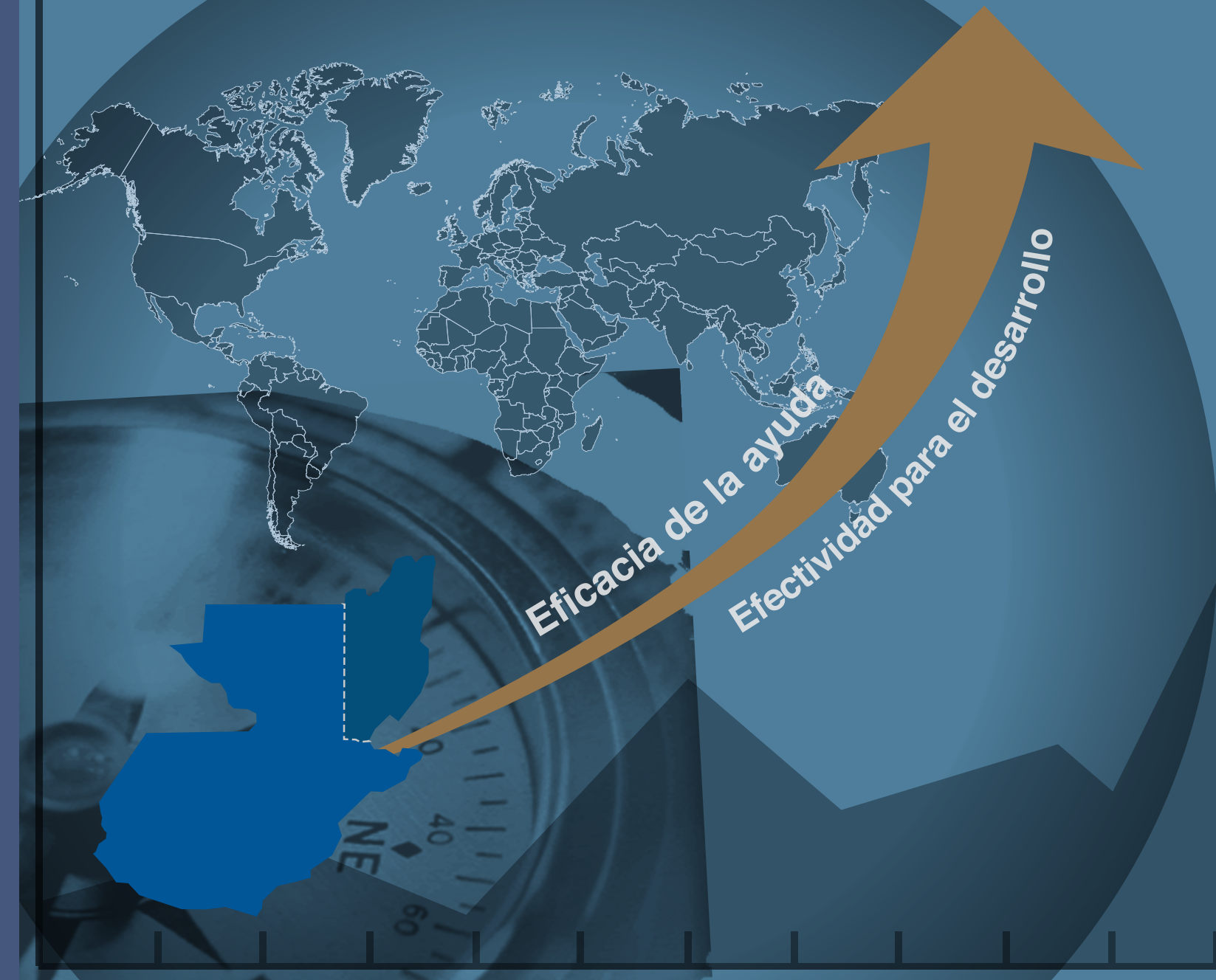
El esfuerzo que emprende Segeplan, a través del *"Primer informe nacional sobre cooperación internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda en Guatemala 2008-2010"*, contribuye a sistematizar, describir, interpretar y analizar en sus diversas perspectivas, tanto desde los nuevos paradigmas de la eficacia de la ayuda internacional, como desde la mirada de los actores y su implicancia en el diálogo y la gestión de resultados para el desarrollo, la cooperación en sus diversas modalidades, naturalezas y tipologías.

Desde su quehacer institucional, Segeplan ha realizado una mirada que incluye los avances, limitaciones y desafíos para el país. Entre ellos, se enumeran los efectos de una falta de coordinación institucional entre las instancias rectoras del Estado y los problemas existentes en la gestión, ejecución, coordinación interinstitucional, desembolso, seguimiento y evaluación de los recursos provenientes de la cooperación internacional. El resultado ha sido que los recursos tengan un nivel de alineación baja y que los cooperantes asuman más una agenda propia que la de la nación, presentando una débil utilización de los sistemas nacionales.

Si bien, las acciones todavía requieren esfuerzos dirigidos hacia la construcción de una Estrategia Nacional de Desarrollo, el fortalecimiento del Sistema Nacional de Planificación y la propuesta de implementación de los lineamientos de política de cooperación internacional realizados en el informe, pueden incidir en la orientación de los recursos y mejorar la interrelación y funcionamiento de cada uno de los actores dentro del Sistema de Cooperación Internacional.

En la mejor voluntad que entraña la efectividad de la ayuda y la gestión para resultados de desarrollo, a través del análisis y resultados de este informe, se pretende dar un paso hacia adelante y avanzar a través de decisiones y acciones concretas frente a la nueva arquitectura de la cooperación internacional y la imperiosa necesidad de que Guatemala acelere el ritmo de cumplimiento de sus metas de desarrollo y ocupe el espacio que merece en el concierto de naciones.

Primer informe nacional sobre cooperación internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda en Guatemala año 2008-2010



Primer informe nacional sobre cooperación internacional
para el desarrollo y eficacia de la ayuda en

Guatemala

año 2008-2010



Eficacia de la ayuda

Efectividad para el desarrollo



Guatemala, Segeplan

*Primer informe nacional sobre cooperación internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda en Guatemala
Año 2008-2010*

Guatemala: Don Quijote, noviembre 2011

120 páginas; (Primer informe nacional sobre cooperación internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda en Guatemala año 2008-2010)

ISBN 978-9929-8088-5-0

Capítulo I,	Arquitectura y actores de la Cooperación Internacional
Capítulo II,	Sistema de Cooperación Internacional (SCI) y la gestión para resultados de desarrollo en Guatemala.
Capítulo III,	Tendencias de la cooperación internacional en Guatemala 2008-2010
Capítulo IV,	Disfuncionalidades del sistema de cooperación internacional en Guatemala
Capítulo V,	Articulación del Sistema de Cooperación Internacional

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Segeplan

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

PBX: 2232 6212

www.segeplan.gob.gt

ISBN 978-9929-8088-5-0

Coordinadora del proceso editorial y línea gráfica institucional

Karla Herrera Santos, Directora de Comunicación Social, Segeplan

Apoyo: Ericka Rodas, Segeplan

Diseño de portada e interiores

Sergio Contreras, Segeplan

Paulo Villatoro, Segeplan

Apoyo de edición

Otoniel Monroy, Segeplan

Karen Contreras, Segeplan

Luz Anayansi de la Rosa Montepeque, Segeplan

Diagramación e impresión

Ediciones Don Quijote, S.A.

9a. Calle 13-42 Zona 1

PBX: 2421-9696 Fax: 2230-0201

Se permite la reproducción de este documento, total o parcial,
siempre y que no se alteren los contenidos ni los créditos de autoría y edición.



Créditos

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

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

PBX: 2232-6212

www.segeplan.gob.gt

Equipo conductor

Karin Slowing Umaña

Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia

Ana María Méndez Chicas

Subsecretaria de Cooperación Internacional

Raúl Bolaños del Aguila

Director de Análisis de la Cooperación Internacional

Especialistas temáticos

Yanira Gutiérrez

Directora Ejecutiva Subsecretaría de Cooperación Internacional

Elisabet Jané

Asistencia Técnica Internacional, Proyecto Apoyo a la Gestión Presupuestaria en Guatemala

Walda Arrecis

Consultora Externa

Dirección de Análisis de la Cooperación Internacional

Raúl Bolaños del Aguila, Director

Carmen María Marroquín, Especialista

Irma Orozco, Especialista

Beberly Andrea Figueroa, Pasante

Dirección de Gestión de la Cooperación Internacional

Nancy Ramírez, Directora

Tania Bollath, Subdirectora

Rhina de León, Especialista

Edelma Vásquez, Especialista

Bárbara Quiñónez, Especialista

Catalina Avila, Especialista

Sintia Ramírez, Especialista

Hermelinda Loch, Especialista

Ana Matilde Menéndez, Especialista

Patricia Ovalle, Especialista

Dirección de Enlace Territorio Cooperación Internacional

Marco Tulio Escobar, Director

Lucía López, Especialista

Unidad del Sistema Nacional de Información Territorial (SINIT)

Walter Girón, Especialista

Edwin Cabnal, Especialista

Raúl Calderon, Especialista

Laurent Vaisse, Especialista

Pablo García, Especialista

Byron Bobadilla, Consultor Externo

Mapeo de la Cooperación Internacional:

Equipo Consultores Externos Mapeo Fase IV (Mayo-Diciembre 2011)

Walfred Martínez, Consultor externo

Augusto Norato, Consultor externo

Equipo conductor Mapeo Fase I, II y III (Agosto 2008- Febrero 2010)

Delfina Mux

Byron Pac

Armida Tejeda

Equipo Consultores Externos Mapeo Fase III (2009-2010)

Ana Napolito

Eduardo Cruz Gómez Raymundo

Ilse Aracely Wellmann González

Efraín Itzep Manuel

Marx René Chávez Toledo

Julio Manrique Ramírez Pérez

Julio Enrique Villeda Machorro

Lucrecia Pisquiy Pac

Ovidio de la Cruz Navarro

Equipo Consultores Externos Mapeo Fase II (2009)

Luis Fernando De León Laparra

Pedro Villatoro Pérez

Ada Maribel López Racanac

Nora María López Olivares

Cristhian Claveria García

Jorge Enrique Cáceres Trujillo

María Alexandra Chuy Donis

Edgar Danilo Juárez Quim

Hilda Beatriz Marroquín Suárez

Hugo Rolando Rodríguez Barrios

Ovidio de la Cruz Navarro Orozco

Álvaro Esteban Pop Ac

Equipo Consultores Externos Mapeo Fase I (2008)

Marco Vinicio Mora Domínguez

Claudia Lorena Alfaro

William Rodolfo Castillo Morales

Roberto Carlos Escobar

Ana Victoria Maldonado

Verónica Azucena Quenún Sahón

Pedro Villatoro Pérez

Manuel Hernández

Edwin Roel Tovar Rodríguez

Max Santacruz



Presentación

Desde el inicio de la presente década, se vienen gestando en el escenario global diversos procesos que están contribuyendo a reconfigurar la agenda política sobre cooperación internacional para el desarrollo, al mismo tiempo que plantean nuevos temas de discusión acerca de los mecanismos para mejorar su implementación y su efectividad.

El proceso que arrancara en el año 2002 con el *Consenso de Monterrey sobre financiamiento para el desarrollo*, llegaría a un punto culminante en el 2005, con la adhesión de 92 países y varios organismos internacionales de cooperación a la *Declaración de París sobre eficacia de la ayuda*. En este marco, todos los signatarios asumieron compromisos concretos para mejorar la eficacia en el uso de los recursos, fortalecer los sistemas de gestión pública así como los de gestión de la ayuda oficial al desarrollo. El propósito último es maximizar el logro de resultados y con ello, acelerar el cumplimiento global de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el año 2015.

El siguiente hito en este proceso lo constituye el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda, que se llevará a cabo en Busan, Corea del Sur, en noviembre de 2011. Los avances y retos persistentes en la implementación de la Declaración de París serán evaluados en Busan por los Estados signatarios de la Declaración y por los diferentes cooperantes.

Guatemala ha contribuido activamente a lo largo de los últimos dos años a los contenidos y actividades preparatorias para este importante foro global. Y, durante el Foro mismo, el Gobierno de Guatemala jugará también un papel destacado como ponente en diversos espacios estratégicos, dónde expresará las posiciones compartidas de siete naciones latinoamericanas (El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Bolivia y Guatemala) respecto a los temas que nos ocupan y preocupan en materia de cooperación para el desarrollo, eficacia de la ayuda y sistemas de gestión pública orientados al logro de resultados.

Para llegar a este momento, el Estado de Guatemala, como signatario de la Declaración de París, ha emprendido una serie de acciones orientadas a implementar el sistema de gestión para resultados del desarrollo. Este esfuerzo ha sido liderado conjuntamente entre la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan) y el Ministerio de Finanzas Públicas, contando con acompañamiento de varios miembros de la comunidad de cooperantes radicada en el país.

De igual manera, y en su carácter de ente responsable de la gestión de la cooperación internacional para el desarrollo, la Segeplan ha emprendido una significativa reforma institucional y la puesta al día de estudios, evaluaciones, políticas, programas, procesos, regulaciones, sistemas e instrumentos de gestión de la cooperación para el desarrollo, que prometen en el mediano plazo, y con el esfuerzo conjunto del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Finanzas Públicas, mejorar sensiblemente la capacidad de aprovechamiento de las contribuciones técnicas, financieras y en especie a favor del desarrollo.

En el corto plazo hay avances también. La Segeplan presenta este primer producto de información y conocimiento para la toma de decisiones en este importante ámbito de la política pública. Con este *Primer informe nacional sobre cooperación para el desarrollo y eficacia de la ayuda en Guatemala 2008-2010*, se presenta la reflexión institucional en cinco ámbitos críticos: 1) Expone los avances y desafíos que persisten en el proceso de adecuación del país, el Estado y la comunidad de cooperantes en Guatemala al cumplimiento de los compromisos de la Declaración de París; 2) Rinde cuentas respecto al volumen, flujo y destino de los recursos financieros, técnicos y en especie recibidos oficialmente de parte de la comunidad internacional por el gobierno de Guatemala entre los años 2008-2010; 3) Analiza por primera vez, y basado en información empírica concreta, lo que acontece en materia de ayuda oficial al desarrollo que fluye directamente a los territorios por parte de las entidades de cooperación internacional y que no se canaliza por el Organismo Ejecutivo ni por el presupuesto público; 4) Identifica las principales debilidades que tienen el Estado de Guatemala y la comunidad de cooperantes afincados en el país, para hacer un uso más efectivo de la asistencia oficial al desarrollo; 5) Pone a consideración una propuesta de lineamientos de política de cooperación para el desarrollo y eficacia de la ayuda, para ir resolviendo estratégicamente y de mutuo acuerdo, estas debilidades.

De allí que esperamos que este Informe sea recibido como un insumo estratégico para el diálogo de políticas que se efectúa en el marco del proceso de transición entre autoridades salientes y entrantes de gobierno, y entre el gobierno de Guatemala y la comunidad de cooperantes asentados en el país.



La confianza es que, durante la siguiente administración de gobierno, se continúe y consolide el proceso ya iniciado de modernización de la gestión de la cooperación para el desarrollo, para que esté a tono con las demandas y necesidades de la sociedad guatemalteca y del mundo en el siglo XXI. Igualmente, es una invitación para que sociedad civil, legislativo y sector privado se involucren cada vez más, y con visión de Estado, en superar los enormes valladares que separan a la ciudadanía del bienestar y las oportunidades.

De allí que este primer *Informe nacional sobre cooperación para el desarrollo y eficacia de la ayuda en Guatemala* parte de la premisa que la condición esencial para mejorar la efectividad de la ayuda es que el Estado de Guatemala cuente con una visión y objetivos claros de desarrollo a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo.

En ese orden, el gobierno de Guatemala, a través de la Segeplan, ha venido impulsando el desarrollo y fortalecimiento del Sistema Nacional de Planificación (SNP), con el cual se busca dotar al Estado de la capacidad para generar una sinergia articuladora que permita organizar y priorizar la demanda social, conciliar los intereses de los diversos actores y formular políticas públicas para asignar el recurso público de manera óptima, de modo tal que se dinamicen las potencialidades de los territorios y se aseguren las orientaciones estratégicas del desarrollo nacional en todos sus niveles y éstas se articulen y orienten la ejecución de los recursos públicos.

El restablecimiento del SNP, como instrumento vital de una gestión pública orientada al logro de resultados de desarrollo, le dejará al país elementos para decisión sobre cómo hacer más y mejor con lo que tenemos y también cómo movilizar mejor los recursos de la comunidad internacional hacia el mismo propósito.

Suele decirse que la información es poder. Poder para escoger, decidir y dirigirnos en la dirección correcta y obtener el potencial máximo. La información es un pilar vital para el cumplimiento de estos compromisos. El presente informe podría entenderse como una actualización de documentos anteriores que proporcionaron información cuantitativa de la cooperación internacional en Guatemala; los llamados *Balances de Cooperación Internacional*. Sin embargo, en esta oportunidad, el equipo de la Segeplan, se impuso un reto mayor al integrar al análisis cuantitativo de los recursos, las dimensiones adicionales previamente enunciadas.

Con la satisfacción del deber cumplido, esperamos que el Informe se posicione como un instrumento de calidad inédita, que ofrece una primera aproximación al examen sistemático, desde las propias entrañas del Organismo Ejecutivo, acerca del comportamiento y el contexto de la cooperación internacional del país por parte de diversos actores de la sociedad nacional e internacional. Asimismo, el Informe es evidencia tangible de que el equipo técnico de la Segeplan, en particular en este caso, el de la Subsecretaría de Cooperación Internacional, queda con mayores capacidades instaladas para hacerle frente a los retos que exige el cambio de los tiempos y de la arquitectura internacional de la cooperación para el desarrollo y la eficacia de la ayuda.

Para llegar a este momento, hemos caminado de la mano y gozado del decidido apoyo de muchos actores nacionales e internacionales, y de varios países amigos e instituciones cooperantes. A todos ustedes muchas gracias. Asumir los retos y mejorar juntos, es la perspectiva en el horizonte. A todos ustedes, amigos y amigas de Guatemala, les invitamos a continuar caminando de la mano con nosotros y bajo el liderazgo nacional en este complejo camino, donde aún nos queda mucho por hacer para lograr más y mejores resultados de desarrollo para la nación.

Finalmente, el equipo de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia quiere hacer un reconocimiento especial al señor Presidente de la República, Álvaro Colom Caballeros, por su gran apoyo a nuestra labor y por la confianza depositada en esta institución del Organismo Ejecutivo y en particular en mi persona, quien se ha sentido sumamente honrada de haber sido designada para dirigir tan noble institución durante su administración de gobierno.

Karin Slowing Umaña
Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia
República de Guatemala



Introducción

El estudio y análisis de la cooperación internacional a través de este informe plantea una mirada distinta a la cooperación internacional que, durante los balances de cooperación internacional elaborados en años anteriores, se realizaba conforme a la suscripción y desembolso de los recursos. Este nuevo planteamiento obedece a la transformación durante los últimos años dentro de la arquitectura internacional, la agenda del desarrollo y la eficacia de la ayuda.

Debe recordarse que el país amplió sus posibilidades de acceso de la cooperación internacional con la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera, el 29 de diciembre de 1996. El cuatrienio de 1996-1999 fue marcado por dos eventos que se relacionan muy concretamente con el respaldo de la comunidad internacional. El primero, que surge en la primera reunión del Grupo Consultivo donde se establecen áreas, montos y fortalecimiento institucional de forma conjunta con el grupo de cooperantes, y el segundo, a raíz de los daños provocados por el huracán Mitch en 1998.

El documento de balance de la cooperación internacional realizado por Segeplan para el cuatrienio 1996-1999 presenta una síntesis de cifras globales, colocando los montos suscritos, desembolsados, la orientación de las áreas prioritarias, así como las principales fuentes bilaterales y multilaterales que cooperaron con Guatemala. Incorpora un análisis de la proyección de cooperación internacional para el período 2000-2003, desagregando lo relativo a la agenda de la paz, otros programas de gobierno y el programa de reconstrucción post Mitch.

El balance para el período 2000-2003 presenta cifras agrupadas bajo los rubros suscritos, desembolsados y en gestión para el cuatrienio. El informe hace una revisión sobre los proyectos en ejecución y el balance de becas. Presenta un análisis comparativo sobre el comportamiento de cifras entre los períodos 1996-1999 y 2000-2003. Finalmente, se agrega lo relativo a la cooperación horizontal entre países en desarrollo para esta temporalidad.

A su vez, Segeplan documenta cifras para el período 2004-2007 que agrupa en cinco grandes temas el contexto de la cooperación internacional. Realiza un repaso sobre los actores de la cooperación internacional, los principales acontecimientos y ámbitos de la gestión durante los cuatro años. Sitúa el contexto económico, el crecimiento económico, la situación social y la imagen de país. También agrupa las cifras de la cooperación internacional bilateral y multilateral por tipo, fuente, sector y modalidad. A su vez, la cooperación técnica entre países con similar desarrollo se clasifica por fuente cooperante, tipo de actividad, beneficiarios y sectores. Finalmente, hace un balance sobre temáticas específicas relativas al programa de reactivación económica y social *Vamos Guatemala*, pueblos indígenas, la tormenta tropical Stan, la agenda de la paz y la cooperación internacional en gestión.

Como ha podido notarse, los diversos balances de la cooperación internacional realizaron esfuerzos importantes por describir la agenda de gobierno, los flujos de ayuda, la coyuntura internacional o los diversos instrumentos internacionales, sin embargo, una de las dificultades encontradas se refiere al registro de la información. Con respecto a los años anteriores al 2008, la información de referencia se remite a los balances, no se cuenta con toda la información, algunos convenios están incompletos, incluso no existían criterios unificados para la consignación de información, tanto dentro de la Segeplan, como con las fuentes cooperantes.

En este marco se ha institucionalizado la elaboración de estos estudios. Con la constitución del Reglamento Orgánico Interno 2010 de la Segeplan, se le asignó como parte de las funciones de la Dirección de Análisis de la Cooperación Internacional, la de elaborar el informe anual de balance sobre la cooperación internacional en el país. Asimismo, esta administración quiso dar un paso más allá de la presentación de cifras relativas al registro, monto, destino, suscripción y desembolso de los programas y proyectos, decidiendo vincular las orientaciones estratégicas y retos de la cooperación internacional, tanto en materia de acuerdos, declaraciones y compromisos internacionales, como también la relación entre la gestión, oferta y demanda de la cooperación. Para ello agrupó el trienio 2008-2010 y se sistematizaron las experiencias adquiridas durante este proceso, haciendo una valoración y conclusión propia sobre los pasos que se deben enfrentar y mejorarse, y sobre todo, guiar la eficacia de la cooperación conforme a una gestión basada en resultados de desarrollo.

El esfuerzo que emprende Segeplan, a través del *Primer informe sobre la eficacia de la cooperación internacional en Guatemala 2008-2010*, contribuye a sistematizar, describir, interpretar y analizar en sus diversas perspectivas, tanto desde los nuevos paradigmas de la eficacia de la ayuda internacional, como desde la mirada de los actores y su implicancia en el diálogo y la gestión de resultados para el desarrollo.

Desde su quehacer institucional, Segeplan ha realizado una mirada que incluye los avances, limitaciones y desafíos para el país. Este informe se constituye como un trazado ambicioso, procura incentivar y promocionar un debate sobre la cooperación internacional en el país, siendo el producto de dos años de trabajo dentro de las diversas direcciones que conforman la Subsecretaría de Cooperación Internacional. Los montos presentados en este informe fueron documentados a través de convenios específicos formalizados con las



fuentes bilaterales o multilaterales, constituyendo un valor agregado para este estudio. Este esfuerzo no hubiera sido posible sin el apoyo de la comunidad internacional para certificar y apoyar los datos sobre los montos en los convenios suscritos y desembolsados durante estos tres años de análisis. El informe contiene cinco capítulos, en cada uno se desarrollan temas específicos de una manera integral que muestran en su conjunto, una perspectiva global acerca de la eficacia de la ayuda y sus retos hacia el desarrollo.

El primer capítulo es un acercamiento conceptual sobre la arquitectura y los actores de la cooperación internacional. Describe los cambios y desafíos transcurridos, así como los procesos emprendidos dentro de las diversas declaraciones y cumbres relacionadas con el financiamiento del desarrollo, la efectividad de la ayuda y la gestión de resultados para el desarrollo. Como adherente a la Declaración de París, Guatemala ha asumido un papel activo dentro de la Agenda Internacional de Eficacia, siendo resultados fundamentales las dos reuniones de alto nivel, la primera en mayo de 2008 y la segunda en noviembre de 2009; de éstas emanaron las Declaraciones de Antigua I y II asumiéndose compromisos fundamentales por parte del gobierno y los cooperantes.

Estas reuniones dieron como resultados la estructura actual de la cooperación en el país, configurando el Consejo de Cooperación Internacional (CCI), que asume el enfoque sectorial a través de la conformación de las diversas mesas sectoriales, definiendo una estrategia de alineación de la cooperación internacional. A su vez, los desafíos que implica la eficacia de la ayuda requieren el reconocimiento y papel que realizan los actores. De esta manera, se analiza la participación de las instituciones nacionales responsables de la cooperación internacional, siendo las instancias rectoras el Ministerio de Relaciones Exteriores (Minex), el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), así como de las unidades ejecutoras y el Organismo Legislativo. Por otro lado, se examina el papel que realizan las organizaciones de la sociedad civil y la integración de los diversos actores que conforman la comunidad internacional.

El segundo capítulo presenta el Sistema de Cooperación Internacional (SCI) y la gestión para resultados de desarrollo en Guatemala. El acercamiento conceptual del primer capítulo, abrió paso al debate en torno a la constitución de un SCI a partir de sus competencias, circuitos, interrelaciones y los actores que median dentro de su constitución y funcionalidad.

La eficacia de la ayuda se explica a través de un cambio de paradigma que incluye una diversidad de actores; el papel y constitución del Sistema Nacional de Planificación (SNP) y del sistema de gestión, coordinación y diálogo de la cooperación internacional en los territorios; y la reingeniería institucional dentro de las instituciones rectoras. La estructura propuesta del Sistema de Cooperación Internacional, siendo un esquema de interrelaciones que establece diversas funciones y actores, la gestión para resultados de desarrollo y la mutua responsabilidad son el producto de una eficiente coordinación interinstitucional y de la incorporación de elementos como la gestión de riesgos, el enfoque territorial, así como de indicadores que permitan darle seguimiento y evaluación a la ejecución de la cooperación y su impacto en el desarrollo.

En el tercer capítulo se realiza un análisis sobre las tendencias de la cooperación internacional. El orden está dividido a partir del comportamiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), su suscripción y desembolso, complementándose con una exploración sobre la ejecución de préstamos y donaciones. Además de hacer un balance sobre las cifras, también se incluye un detalle de las prioridades y enfoques sectoriales de los programas y proyectos de la cooperación. Este análisis se realiza a través de la alineación conforme a los proyectos priorizados dentro del presupuesto nacional, así como, a partir de los compromisos derivados de las Declaraciones de Antigua I y II.

El balance entre la suscripción, desembolso y ejecución de fondos provenientes de la cooperación internacional permitió establecer las tendencias de la cooperación internacional. En este informe se realiza un acercamiento y aproximación valorativa sobre la disminución de la AOD en Guatemala, la justificación en torno a la menor utilización de los mecanismos nacionales, los bajos niveles de alineación sectorial conforme al diálogo establecido y priorizado en las Declaraciones de Antigua I y II, el incremento de la cooperación reembolsable, y finalmente, las implicaciones de la división del trabajo en los flujos de cooperación y presencia de cooperantes de la Unión Europea.

En el cuarto capítulo se señalan las disfuncionalidades prioritarias a corregir dentro del SCI. La premisa fundamental que da origen al análisis, parte de la ausencia de una END y de una política de cooperación internacional. Implica una mirada que realiza Segeplan sobre los efectos que tiene una falta de coordinación, tanto entre las instancias rectoras del Estado, derivando en una serie de problemas en la gestión, ejecución, coordinación interinstitucional, desembolso, seguimiento y evaluación de los recursos provenientes de la cooperación internacional. El resultado ha sido que los recursos tengan un nivel de alineación baja y que los cooperantes asuman más una agenda propia que la de la nación, presentando una débil utilización de los sistemas nacionales.

Finalmente, el quinto capítulo hace una propuesta de contenido para brindar lineamientos estratégicos a través de una política de cooperación internacional. Si bien, las acciones todavía requieren esfuerzos dirigidos hacia la construcción de una Estrategia Nacional de Desarrollo, el fortalecimiento del Sistema Nacional de Planificación y la propuesta de implementación de los lineamientos de política de cooperación internacional realizados en el informe, pueden incidir en la orientación de los recursos y mejorar la interrelación y funcionamiento de cada uno de los actores dentro del Sistema de Cooperación Internacional.



Reconocimientos

La elaboración del *“primer Informe nacional sobre cooperación internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda en Guatemala 2008-2010”* contó con la valiosa contribución del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) y del Ministerio de Relaciones Exteriores (Minex) proporcionando información, reflexión crítica e intercambios realizados a través del Consejo de Cooperación Internacional (CCI), así como en los talleres de socialización de resultados de la aplicación de las encuestas OCDE 2009 y 2010 en Guatemala y relación con la línea de base 2008, dirigidas al sector gobierno, comunidad internacional y sociedad civil.

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan) también agradece el valioso apoyo brindado por las fuentes cooperantes bilaterales y organismos multilaterales siguientes:

Cooperación financiera no reembolsable:

España, Canadá, Unión Europea, Organización de Estados Americanos (OEA), Organización de Naciones Unidas (ONU), Marruecos.

Cooperación técnica no reembolsable:

Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Corea, Ecuador, Japón, México, Perú, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Programa de Fortalecimiento de la Cooperación Sur Sur, Task Team on South South Co-operation, Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).

CAPÍTULO



1

El cambio emergente frente a los paradigmas de la cooperación internacional, sugiere una mejora sustantiva que fortalezca los espacios de interlocución con la sociedad civil, cooperantes y gobierno, y la adecuación de un marco normativo e institucional.

“Una perspectiva común: Camino al 4º Foro de Alto Nivel Busan Corea”



Arquitectura y actores de la cooperación internacional



Arquitectura y actores de la cooperación internacional

Hace casi dos décadas los gobiernos de algunos países en desarrollo, de nivel de renta bajo y muy dependientes de la cooperación internacional, plantearon a los cooperantes que la forma en que recibían la ayuda – atomizada, orientada de acuerdo a las prioridades de los países y agencias de cooperación y ejecutada por organizaciones ajenas a las del gobierno – socavaba la gobernabilidad nacional. Algunos cooperantes estuvieron de acuerdo con este mensaje y contribuyeron a iniciar un proceso de cambio en la forma en que se entregaba la ayuda.

En el debate surgido en la década de los noventa, entre desarrollo, cooperación y globalización, se dio paso a nuevas visiones y enfoques en el comportamiento de la ayuda. Luego, la Declaración del Milenio (ONU, 2000) señaló ocho objetivos de desarrollo con metas a cumplir para el año 2015 que comprometen prácticamente a todos los países y organizaciones internacionales relacionadas con el desarrollo. El octavo objetivo enfatiza la necesidad de contar con una asociación mundial si quieren lograrse los siete anteriores. Es a partir de esta Declaración que se inicia el trabajo para llegar a definir una nueva arquitectura de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) orientándola a ser más efectiva para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En su orientación actual, la cooperación internacional se entiende como un apoyo que complementa el esfuerzo de los países para lograr los ODM y otros objetivos nacionales de desarrollo. En la actualidad se destaca por tres elementos indispensables en esta discusión: el financiamiento del desarrollo, la efectividad de la ayuda y la gestión para resultados de desarrollo. El siguiente capítulo expone el debate actual de la cooperación internacional y los efectos inmediatos dentro de la institucionalidad de Guatemala, así como los actores que la conforman, sirviendo de marco orientador e interpretativo en la constitución del Sistema de Cooperación Internacional (SCI).

1. Desarrollo y reforma de la institucionalidad de la cooperación internacional

A principios del siglo XXI, los países oferentes de cooperación para el desarrollo, iniciaron un proceso de reflexión con el fin de incrementar su impacto en las condiciones de vida de las poblaciones de los países beneficiarios o países socios. Esta reflexión tuvo como importante sustento la Declaración del Milenio en el año 2000, donde se fijaron los 8 ODM y sus metas, comprometiéndose la comunidad internacional a contribuir para alcanzarlas en el 2015. A partir de entonces, tres procesos de diálogo internacional, con Declaraciones y compromisos aceptados por la mayoría de países del mundo, han trazado las líneas para la reforma de la cooperación internacional. Estos procesos son: el financiamiento del desarrollo; la eficacia de la ayuda y la gestión para resultados de desarrollo.

1.1. El financiamiento del desarrollo

En 2002 se firmó el Consenso de Monterrey (México) denominado «*Financiación para el Desarrollo*», con el objetivo de cuantificar y lograr los recursos para alcanzar las metas de los ODM. El consenso abarca todos los aspectos del financiamiento del desarrollo: los recursos internos, la inversión privada y la cooperación internacional. Entre los principales acuerdos destaca impulsar la eliminación de las barreras comerciales y proveer mayor asistencia y alivio de la deuda a los países en desarrollo que emprendiesen reformas políticas y económicas profundas. En relación con la cooperación internacional, el Consenso de Monterrey resalta la necesidad de mejorar las asociaciones entre donantes y receptores sobre la base de los planes nacionales de desarrollo dirigidos por los gobiernos, aumentar el volumen de AOD y reducir los costos de transacción entre cooperantes.



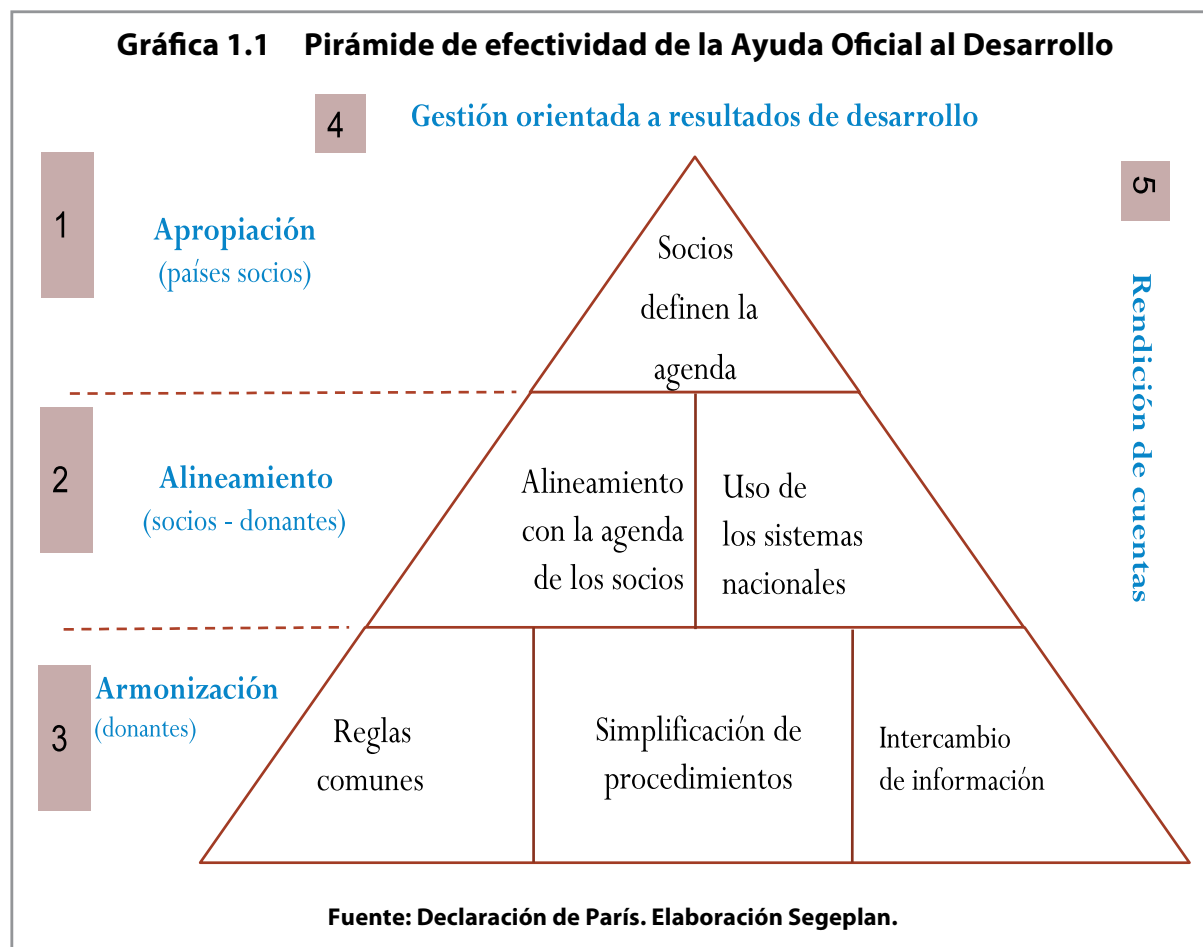
La reunión de seguimiento del Consenso de Monterrey, realizada en Doha en 2008, bajo la sombra de la crisis mundial, ratificó el Consenso de Monterrey (2002), las Declaraciones de París (2005) y Accra (2008), reconociendo los escasos y volátiles aumentos en el volumen total de AOD desde 2002 y los nuevos actores y mecanismos que estaban emergiendo en la arquitectura de la AOD. Aunque hay una referencia a los países de renta media que todavía tienen un importante porcentaje de población en situación de pobreza, dedica el mayor énfasis a la cooperación con los países menos adelantados, principalmente de África. Los resultados de esta reunión indicaron que la AOD, especialmente la no reembolsable, para países de renta media tendería a disminuir.

1.2 La efectividad de la ayuda

En el 2003 las máximas autoridades de instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo y representantes del Fondo Monetario Internacional (FMI)

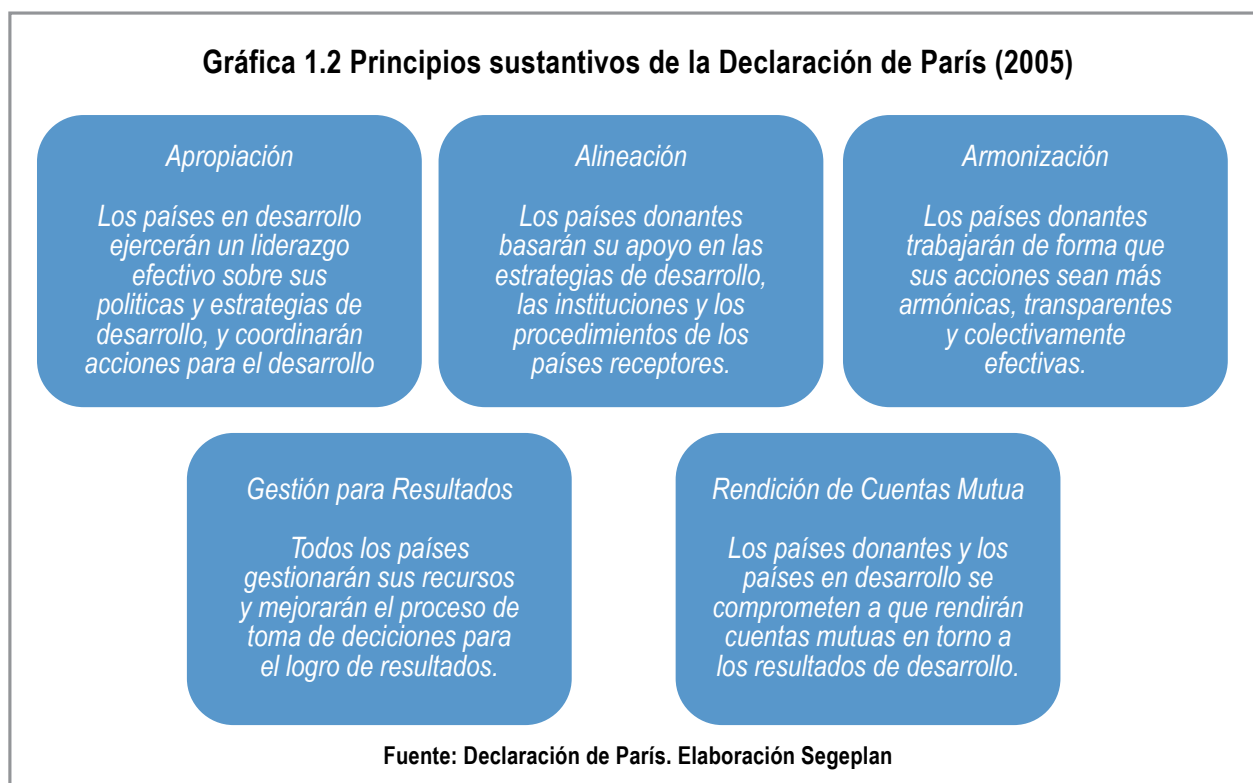
firaron la “Declaración de Roma sobre Armonización”, asumiendo realizar acciones para mejorar la administración y la eficiencia de la cooperación sobre el terreno, simplificando y armonizando sus complejos procedimientos para evitar que se agote la capacidad institucional de los países receptores.

En el 2005 se produjo otro hito importante en este proceso: la firma de la “Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda”, que busca establecer una alianza efectiva para el desarrollo poniendo el énfasis en la calidad de la misma. Esta Declaración establece cinco principios que deben conducir a la mejora de las intervenciones: Apropiación, Alineación, Armonización, Gestión Orientada a Resultados y Responsabilidad Mutua.





Los cinco principios modelan las características y dinámicas que debería incluir la entrega de la AOD. Estos están determinados por:



Alrededor de estos principios se establecieron los compromisos globales de los países donantes y receptores para avanzar hacia una ayuda al desarrollo más eficaz. Para medir este avance se establecieron 12 indicadores y sus metas esperadas al 2010, realizándose tres encuestas de medición de los indicadores: con datos 2005, se estableció la línea de base; luego se obtuvo un resultado intermedio con información del 2007 y en el próximo cuarto Foro de Alto Nivel (4FAN), que tendrá lugar en Busan, Corea a finales del 2011, se presentarán los resultados de final del período. Guatemala por su parte, realizó estos ejercicios de evaluación del estado de los indicadores sobre la Declaración durante los años 2008, 2009 y 2010, remitiendo al secretariado de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) los resultados, entrando a formar parte activa de los

países signatarios en la medición de la eficacia de la ayuda.

En septiembre de 2008, se celebró el Foro de Alto Nivel de Accra (Ghana) donde se adoptó el Programa de Acción de Accra (AAA por sus siglas en inglés), que ha profundizado la Declaración de París, en especial con la ampliación del concepto de apropiación, incluyendo explícitamente a la sociedad civil, parlamentos y gobiernos locales. También se trataron las perspectivas que se abren sobre la división del trabajo entre los cooperantes como mecanismo de armonización, la importancia de la cooperación Sur-Sur, el refuerzo de la mutua responsabilidad, la reducción de las condicionalidades y su coherencia con los compromisos del gobierno con sus ciudadanos. Además reitera la necesidad de cumplir con el compromiso tomado en París para que la AOD sea más predecible.



En la declaración final de la reunión de Accra, se confirma que existe una gran oportunidad de liberar todo el potencial que posee la AOD para lograr resultados de desarrollo duraderos. Se determina que se ha progresado en la aplicación de los principios de París -aunque no lo suficiente-, por lo que, para coadyuvar al cumplimiento de las metas del milenio, se hace necesario realizar esfuerzos en tres direcciones:

- a) Fortalecimiento de la apropiación de los países socios respecto a su desarrollo, a través de un diálogo más amplio con los parlamentos y los ciudadanos sobre las políticas públicas y el fortalecimiento de sus capacidades para dirigir y gestionar; así como la utilización por parte de los socios para el desarrollo de los sistemas locales para la entrega de la AOD.
- b) Construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo. En este sentido, se busca reducir la fragmentación de la ayuda, intensificar su optimización por ambas partes y obtener una inclusión más amplia de todos los actores del desarrollo.
- c) Logro del resultado en términos de desarrollo y su rendición de cuentas:
 - Énfasis en el logro de resultados.
 - Aumentar el nivel de transparencia y rendición de cuentas en relación con los resultados.
 - Reducir la condicionalidad de la ayuda y vincularla a los compromisos del gobierno con los ciudadanos para respaldar la apropiación del país.
 - Aumentar la previsibilidad a mediano plazo de los flujos de ayuda.

El desafío post- Accra es asegurar la profundización de las reformas de la ayuda y renovar la arquitectura de su gestión, orientando el debate hacia la eficacia del desarrollo y los derechos humanos, entendiendo que la eficacia de la ayuda es un medio más que un fin. La evaluación es de fundamental importancia, ya que brindará las pautas a seguir y generará una oportunidad para vincular a diversos actores, tanto del Estado, como de los cooperantes y la sociedad civil, entre otros.

1.3. La gestión para resultados de desarrollo

En el año 2004 la comunidad internacional enfatizó en la mesa redonda de Marrakech los principios básicos que deben orientar la gestión para resultados: 1) Centrar el diálogo entre países socios, cooperantes y otros actores alrededor de los resultados en todo momento, desde la planificación estratégica, durante la implementación y la evaluación. 2) alinear todas las actividades de seguimiento y evaluación con los resultados esperados. 3) Hacer el sistema de seguimiento de resultados tan simple (costo-efectivo) y amigable como sea posible. 4) Gestionar *para resultados* y no *por resultados*, lo que implica un cambio de mentalidad, centrando los esfuerzos en los resultados y el impacto que se quiere lograr, en lugar de iniciar la planificación con insumos y acciones. 5) Usar la información sobre resultados para tomar decisiones, obtener lecciones aprendidas, informar y rendir cuentas.

En 2007 se realizó en Hanoi la “Tercera Mesa Redonda sobre Gestión para Resultados de Desarrollo”. Es importante destacar la incorporación del término “desarrollo” en el nombre de la Mesa. Tiene como finalidad, diferenciar su propósito del que habitualmente tiene el término “resultados” en el mundo empresarial. En lugar de una declaración, la Mesa de Hanói produjo seis documentos que, siempre relacionándolos con la obtención de resultados de desarrollo, abordaban: a) el liderazgo y rendición de cuentas; b) seguimiento y evaluación; c) mutua rendición de cuentas; d) vinculación de las políticas, planes y presupuestos y e) la necesidad de mejorar las estadísticas como un esfuerzo global, necesario para apoyar a los países a generar datos confiables y oportunos para la evaluar el progreso hacia los ODM y otros objetivos de país, así como para fortalecer los mecanismos internacionales de información. Con esto se busca reducir la carga en los países a partir de los requerimientos de reporte multi-agenciales y la diversidad de sistemas de monitoreo y evaluación, animando a todas las agencias de cooperación a participar en esta asociación para armonizar la información sobre resultados a través de procesos dirigidos por los países receptores.



Recuadro 1.1: BUSAN, 2011

El 4FAN en Busan, Corea del Sur, es un evento político que debe aportar resultados decisivos para marcar el camino a seguir en cuando a la eficacia de la ayuda, basados en la evidencia del estado de los indicadores trazados por la OCDE para medir los niveles de apropiación, alineación, armonización, gestión para resultados de desarrollo y mutua responsabilidad.

Tiene como objetivo evaluar el progreso realizado a escala mundial en torno al mejoramiento de la calidad de la ayuda, contrastándolos con los compromisos acordados en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda y la Agenda de Acción de Accra. Si bien, se enfoca en la eficacia de la ayuda, es en esta oportunidad, que el foro de alto nivel se direcciona hacia la eficacia para el desarrollo.

Busan ofrece una oportunidad de exhibir resultados en cuanto a limitaciones y avances de una manera creíble y basada en evidencias. También ofrece ser un espacio con mayor grado de inclusión, donde se establecerá el papel que debe jugar la cooperación internacional para el desarrollo en un mundo cambiante, el papel en la inclusión de nuevos actores como los parlamentos, el sector privado y la relación con otras fuentes de cooperación para el desarrollo, tomando en cuenta la modalidad de cooperación Sur – Sur.

2. Arquitectura de la cooperación internacional en Guatemala

El país se comprometió a la aplicación y promoción de la nueva arquitectura internacional con el propósito de coadyuvar a la consecución de los ODM. Sin embargo, es hasta la Declaración de París y el diálogo posterior con los cooperantes, que su andadura da pasos firmes. El Gobierno de Guatemala y el Grupo de Cooperantes G-13 efectuaron dos reuniones de alto nivel, una en mayo de 2008 y la segunda en noviembre de 2008; de éstas emanaron las *"Declaraciones de Antigua I y II"*. Paralelamente, con la implementación de la Encuesta OCDE (2008), Guatemala construye entre el 2008-2011 una línea base que le permite contar con elementos de sustento para la discusión sobre el papel de la cooperación internacional.

2.1. Declaración de Antigua I (mayo 2008)

En el marco de esta primera reunión, el Gobierno de Guatemala y el Grupo G-13¹ hicieron llamamientos para adoptar compromisos mutuos en aras de avanzar con la implementación de cuatro de los principios

de la Declaración de París. Por parte del Gobierno se anunció la conformación del Consejo de Cooperación Internacional (CCI) como un instrumento político y ejecutivo de coordinación y toma de decisiones para hacer efectivos tales principios. Se le encomienda, como función estratégica, dar respuesta a la demanda de cooperación del Plan de Gobierno en siete áreas: cohesión social, desarrollo rural e infraestructura, seguridad y justicia, energía, medio ambiente, recursos hídricos e interculturalidad, reforma fiscal, desarrollo democrático y transparencia y género.

En esta reunión, el G-13 resaltó su interés en apoyar la consecución de los ODM y la importancia de avanzar en al menos tres de los indicadores de seguimiento de los acuerdos alcanzados en París: número de planes sectoriales desarrollados, porcentajes de programas y proyectos de las agencias impulsados por el grupo de cooperantes del G-13 alineados y porcentajes de programas y proyectos que están utilizando procedimientos administrativos nacionales. Como se verá más adelante, en el apartado sobre los actores de la comunidad internacional, el grupo de cooperantes G-13, no son los únicos cooperantes que proporcionan flujos de ayuda en Guatemala.

1 Véase apartado 4.5.1 en esta misma sección.



Antigua I, hizo un llamado a evitar la dispersión de los recursos provenientes de la cooperación internacional entre y dentro de los sectores, invitando a los cooperantes a incrementar el uso de procedimientos nacionales en la ejecución de programas y proyectos. Como resultado de la reunión, se conformaron tres grupos sectoriales: salud, educación, seguridad y justicia que con el fin de promover y definir la instalación de las mesas sectoriales respectivas, teniendo un cuarto grupo para coordinar entre gobierno y cooperantes, conformando así la Mesa de Coordinación de la Cooperación Internacional.

Los grupos de los sectores de salud y educación, con base en la Ley del Organismo Ejecutivo², bajo la rectoría de los Ministerios de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y el Ministerio de Educación (Mineduc), se conformaron con la intención de mejorar los mecanismos de coordinación para el desarrollo en los procesos sectoriales desde la identificación y priorización de necesidades y problemas, hasta la planificación y ejecución de programas y proyectos.

En tanto que el sector Justicia y Seguridad optó por una rectoría compartida. La dirección se definió de forma rotativa entre las instituciones que lo conforman (Ministerio de Gobernación y la Corte Suprema de Justicia), teniendo el objetivo primordial de buscar los mecanismos adecuados para fomentar el alineamiento y la armonización del sector. Este grupo discutió una propuesta preliminar de un plan sectorial de justicia y seguridad regido por seis ejes: mejora de las capacidades institucionales de gestión y coordinación, garantizar y mejorar el acceso a la justicia, desarrollo de políticas públicas priorizadas en materia de seguridad y justicia, fortalecimiento de la gestión y profesionalización del recurso humano, mejora de las capacidades para la gestión y análisis de la información y comunicación y el fortalecimiento del proceso de investigación criminal.

Además se instaló la “Mesa de Coordinación de la Cooperación Internacional” integrada bajo la rectoría del CCI y por todas las agencias y organismos de cooperación internacional del G-13 (cooperantes bilaterales y multilaterales). Como objetivo, se definió mejorar la coordinación existente entre la comunidad internacional y Guatemala respecto de los procesos de

identificación, planificación y ejecución de programas y proyectos. Este grupo presentó durante la reunión un plan de trabajo para definir un marco de coordinación de la cooperación internacional que complementan los esfuerzos nacionales de desarrollo. En la Declaración se consignaron los siguientes acuerdos:

- **Grupo de trabajo de Educación:** Diseñar un plan común de trabajo como estrategia para la adopción de un enfoque sectorial, establecer línea de base a partir de un diagnóstico institucional y sectorial con los que cuenta el Ministerio de Educación, definir la política educativa, continuar con el proceso de fortalecimiento institucional iniciado con el desarrollo de procesos financieros, administrativos y de adquisiciones en un marco de transparencia y de observancia de los sistemas nacionales.
- **Grupo de trabajo de Salud:** Concluir el plan nacional, plan estratégico y políticas de salud, formular el plan de trabajo de enfoque sectorial y apoyar e institucionalizar la mesa sectorial de salud.
- **Grupo de trabajo de Justicia y Seguridad:** Conformar la mesa sectorial de justicia y seguridad.

A partir de un plan sectorial, se buscan los mecanismos adecuados para fomentar el alineamiento y la armonización del sector. Además de los pronunciamientos iniciales y de los acuerdos mencionados, se registraron los siguientes compromisos:

- a) El Gobierno de Guatemala se comprometió a institucionalizar las mesas sectoriales de educación, salud, justicia y seguridad, así como la mesa de Coordinación de la Cooperación Internacional. Estas mesas formularán los planes sectoriales y los planes de apropiación, armonización y alineamiento.
- b) El G-13 se comprometió a promover que las asignaciones de recursos o financiación para cada uno de los sectores se alineen con las prioridades del Gobierno y usen procedimientos nacionales, mejorando su previsibilidad.

² Ley del Organismo Ejecutivo. Artículo. 23



Ambas partes anunciaron que iban a:

- Implementar mecanismos e instrumentos de comunicación social para informar a la opinión pública sobre las acciones desarrolladas y los resultados obtenidos.
- Incluir otras áreas que sean consideradas prioritarias por el gobierno al mecanismo de las mesas sectoriales en una segunda fase.
- Dar seguimiento a estos compromisos en una segunda reunión programada para el segundo semestre de 2008.

2.2. Consejo de Cooperación Internacional (CCI) (2008)

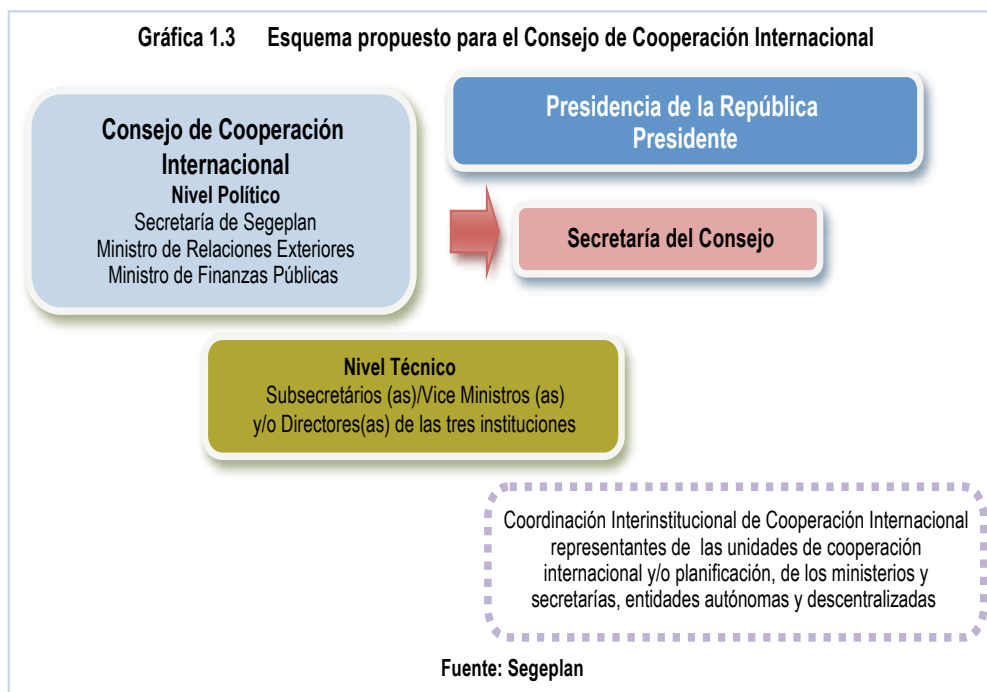
Con el objeto de hacer más efectiva la gestión de la cooperación internacional, se creó en el año 2005 el Gabinete de Cooperación Internacional (GCI). Sin embargo, éste nunca fue operativo. En el marco de la Declaración de Antigua I se constituye el CCI, formando

como rectoría la Vicepresidencia de la República; en cambio, el CCI lo conduce el Presidente de la República³.

El CCI fue planteado como un instrumento político y ejecutivo de coordinación y toma de decisiones para *"hacer efectiva la apropiación, alineación, armonización, responsabilidad y resultados compartidos de los esfuerzos de Cooperación Internacional"* (Antigua I, 2008), de acuerdo a lo establecido en las reuniones de Antigua I y II. Durante el período actual de gobierno (2008-2011), se le encomendó dar respuesta a la demanda de cooperación planteada en el Plan de Gobierno.

Apoyándose en las Declaraciones de Antigua I y II, así como honrando los compromisos establecidos, a octubre de 2011, las tres instituciones rectoras de la cooperación han impulsado de forma conjunta la elaboración del acuerdo gubernativo que posibilite institucionalizar legalmente el CCI. La dirección se constituye en dos niveles, uno, conformado por el nivel político, bajo la dirección de los ministros del Minfin y Minex y del secretario de Segeplan; otro, a nivel

Gráfica 1.3 Esquema propuesto para el Consejo de Cooperación Internacional



parte las tres instituciones rectoras del Ejecutivo en materia de cooperación internacional: el Ministerio de Relaciones Exteriores (Minex), el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan). El GCI tenía

técnico, integrado por viceministros y subsecretario de estas entidades. La propuesta también incluye una

³ En la actualidad el GCI se encuentra vigente, sin embargo, a través de los compromisos de Antigua I y II, la operatividad de la cooperación internacional se ha resuelto a través del CCI, siendo un proceso pendiente su legalización para sustituir al GCI.



secretaría técnica, ejercida de forma alterna y anual por cada una de las instituciones que lo conforman, siendo la encargada de dar seguimiento a las actividades y resoluciones que se emitan.

2.3. Mesa 4: Mesa de Coordinación de la Cooperación Internacional (2008)

Fue definida como un mecanismo de participación, reflexión y debate entre el Gobierno a través del CCI y el Grupo de Coordinación de la Cooperación (GCC). Promueve la eficacia de la ayuda internacional con el propósito de apoyar en la consecución del desarrollo de la sociedad guatemalteca y alcanzar los ODM; así como para dar cumplimiento a la Declaración de París y al Plan de Acción de Accra.

Tiene como objetivo, operativizar el plan de trabajo establecido en Antigua I consistente en: *“establecer un marco de coordinación de la Cooperación Internacional como un complemento a los esfuerzos nacionales para el desarrollo del país, a través de un proceso de planificación estratégica a nivel global y sectorial. Los resultados esperados [del plan] son los siguientes: 1. El proceso de armonización y alineación de la Cooperación Internacional queda institucionalizado. El sistema de seguimiento y evaluación de la Cooperación Internacional se constituye para mejorar la calidad y la eficacia de la Cooperación Internacional. El programa de alineación y armonización se inicia e implementa en tres sectores (Salud, Educación, Justicia-Seguridad) esperando ser ampliado a otras áreas”*(Antigua I, 4.1 Coordinación de la Cooperación Internacional, 2008).

Esta mesa se encuentra bajo la rectoría del CCI y cuenta con la participación de una terna conformada por los jefes de la cooperación de los países que ocupan las presidencias previa, actual y posterior del G-13. A esta terna se le conoce como Troika del GCC y le corresponde, dentro de la estructura del G-13 un espacio técnico político de nivel intermedio.

2.4. Declaración de Antigua II (noviembre 2008)

En cumplimiento al último de los compromisos asumidos en la declaración anterior y al principio de responsabilidad mutua, el Gobierno de Guatemala y el G-13 se reunieron nuevamente en la ciudad de Antigua, en noviembre de 2008 para renovar los acuerdos de

Antigua I, revisar los avances y definir nuevos acuerdos.

Esta Declaración reconoce en el diálogo entre gobierno y cooperantes, el principio de mutua responsabilidad de la Declaración de París. En ella es importante destacar el compromiso del grupo de cooperantes dirigido a “procurar que las acciones de recursos o financiación para cada uno de los sectores mutuamente priorizados se alineen con las prioridades del Gobierno, promoviendo los procedimientos nacionales, mejorando su previsibilidad, y entendiendo que el aporte de la cooperación es un complemento a los esfuerzos que realiza el país” (Antigua II, 2008).

Los principales acuerdos fueron:

- a) El G-13 se comprometió fortalecer la alineación a las prioridades del país contempladas en el Plan de Gobierno. Por su parte el Gobierno se comprometió a operativizar las políticas públicas a través de los Planes Operativos Sectoriales.
- b) Dar prioridad a la realización de un Acuerdo Nacional para el avance de la Seguridad y la Justicia en Guatemala.
- c) Lograr una propuesta de reforma a la Ley de Servicio Civil, como pilar para la realización en forma sostenida, de los planes sectoriales a mediano y largo plazo.

En esta reunión se consignaron los siguientes avances:

- El Mineduc avanzó en el desarrollo de un enfoque sectorial ampliado y flexible.
- El MSPAS institucionalizó la “Mesa Sectorial de Salud” y formuló el Plan Nacional de Salud y la ruta crítica para la implementación del enfoque sectorial.
- Se conformó la comisión de planificación institucional que diseñó las políticas de salud que incluyen lineamientos estratégicos así como prioridades, metas e indicadores.

En el sector de justicia y seguridad, luego de transcurrida la primera declaración, sirvió para constatar:

- a) Una mayor coordinación en materia de investigación criminal e inteligencia civil, al mismo tiempo que la necesidad de reducir la impunidad.
- b) La Ley del Marco del Sistema Nacional de Seguridad será beneficiosa para el desarrollo institucional y organizacional.



- c) La necesidad de mejorar la coordinación interinstitucional entre las instituciones rectoras del sector.
- d) Necesidad de implementar acciones contenidas en el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y Justicia en Guatemala.
- e) Además se acordó que todas las acciones de esta mesa deben quedar incorporadas dentro del Plan Sectorial.

En esta segunda Declaración se consignaron los siguientes compromisos:

- Dar prioridad a la realización del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y Justicia en Guatemala.
- Impulsar la reforma de la Ley del Servicio Civil.
- Ampliar las mesas con los sectores de Desarrollo Rural⁴, Medio Ambiente y Agua y buscar mecanismos para la promoción de la Seguridad Alimentaria como un pilar de desarrollo prioritario. Institucionalmente se acordó trabajar los planes operativos sectoriales de las Mesas bajo la rectoría de Segeplan y con el apoyo del Minfin, Minex y la dirección sectorial de la institución correspondiente.
- El G13 se comprometió a alinear con las prioridades del Gobierno los recursos para cada uno de los sectores, promoviendo los procedimientos nacionales y mejorando su previsibilidad y realizar posteriormente, una reunión de alto nivel.

3. Mesas y enfoque sectorial

La nueva arquitectura de la ayuda se aleja del enfoque de proyecto hacia un enfoque programático o enfoque de alcance sectorial (Swap, por sus siglas en inglés),⁵ el cual consiste en apoyo de tipo programático para un sector entero, por ejemplo la educación o para una temática determinada como la gobernabilidad. En la práctica, un Swap comprende asistencia coordinada a favor de un programa o política de desarrollo de propiedad nacional, tal como una estrategia oficial para la reducción de la pobreza, un programa sectorial, un programa temático o el plan de una organización determinada.

El programa está constituido por el plan y el presupuesto de un área socioeconómica, ambos orientados a resultados de desarrollo. Este programa está liderado por el gobierno o una organización nacional y cuenta con mecanismos de seguimiento y evaluación de los resultados y de diálogo alrededor de los compromisos mutuos entre el gobierno y los cooperantes. El programa puede abarcar al conjunto del país (si se trata de un plan nacional de desarrollo), un sector (enfoque sectorial), un territorio o una institución.

El principio fundamental es que todo financiamiento para el sector será canalizado a favor de una (sola) política y un presupuesto bajo el liderazgo gubernamental⁶. La preparación de un enfoque sectorial pasa por fases diversas, y sus características principales aplican una visión integral del sector entero, establece una coordinación formalizada entre los donantes, y va incrementando el uso de estructuras y procedimientos nacionales.

Priorizar de forma estratégica los sectores ayuda a ordenar las acciones de Gobierno y dar paso a la posibilidad de formular planes sectoriales multianuales. Tiene la ventaja adicional de constituir el primer aspecto necesario en la aplicación del principio de apropiación, incentivando a que los donantes puedan alinearse y armonizarse haciendo más eficiente la ayuda.

El gobierno de Guatemala, en las Declaraciones de Antigua I y II y compromisos posteriores vinculados a las mismas, se comprometió a emplear el enfoque sectorial en Educación, Salud, Justicia y Seguridad, Ambiente y Agua, Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria, instaurando las mesas sectoriales en varios de estos. El propósito de las mesas sectoriales es el diálogo y negociación con la comunidad cooperante para aplicar los principios de la Declaración de París. Es responsabilidad del gobierno contar con políticas y planes orientados a resultados de desarrollo, rendir cuentas sobre su ejecución y liderar el proceso de avance del enfoque programático. Los cooperantes se comprometerán a alinear sus acciones y procedimientos, aumentar la previsión de sus desembolsos, reducir y unificar sus requerimientos y rendir cuentas de sus compromisos.

⁴ No se instaló la mesa.

⁵ Del inglés "Sector-Wide Approach", Swap

⁶ También puede estar bajo la conducción del sector privado cuando es un enfoque sectorial ampliado (ESA)



En un inicio no existió en las mesas una separación clara entre las funciones puramente estatales relacionadas con el programa, como son la planificación o el diálogo con los actores nacionales, y las que corresponden al diálogo y negociación entre el gobierno y los cooperantes que apoyan al sector. La práctica y, especialmente, el funcionamiento de la Mesa Sectorial de Ambiente y Agua, han ido clarificando esta situación. En Ambiente y Agua se creó el Consejo Permanente con la finalidad de conducir el sector. Está formado por las instituciones que tienen competencias rectoras sectoriales. Se creó también el comité de gobernanza con funciones de coordinación, que integra, además de a los miembros del consejo permanente, a las 34 instituciones que forman parte del sector. Los cooperantes, por su parte, se organizaron en el Grupo de Cooperantes que apoyan al sector ambiente y agua. El plenario de la mesa lo forman el comité de gobernanza y el grupo de cooperantes y lo preside el Ministro de Ambiente y Recursos Naturales acompañado de los otros miembros del consejo permanente.

La participación de la sociedad civil en las mesas sectoriales es un tema todavía no resuelto, pero se han dado avances importantes para llegar a una posición satisfactoria. En primer lugar se ha deslindado el diálogo nacional, entre gobierno y actores nacionales no gubernamentales, del diálogo con la cooperación. El primero debería conducir al consenso nacional sobre políticas públicas y el segundo a lograr el apoyo internacional a la aplicación de las mismas. En este contexto el rol de la sociedad civil en las mesas sectoriales podría ser la auditoría social, dirigida a vigilar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el diálogo nacional.

En 2010 la Mesa de Coordinación de la Cooperación Internacional (Mesa 4) convocó una reunión, denominada de “Mediano Nivel”, en la que participaron los actores técnicos involucrados en la implementación de las mesas sectoriales (Justicia y Seguridad, Educación, Salud, Ambiente y Agua, y Seguridad Alimentaria y Nutricional), así como los integrantes del CCI y del GCC. El objetivo central de la reunión era revisar el funcionamiento y los resultados logrados por las mesas sectoriales. En este espacio se tomaron en cuenta los aspectos técnicos/conceptuales y de funcionamiento para la medición de los avances. También se evidenciaron los retos y desafíos

de las mesas, así como los logros y resultados obtenidos a partir de la Declaración de Antigua I y II.⁷

3.1. Mesa de Ambiente y Agua⁸

Los avances más tangibles en materia de coordinación intrasectorial, consensos y sistematización de procesos, cumplimiento de agenda y generación de productos se han dado en la Mesa de Ambiente y Agua, contando con un decidido liderazgo político y técnico por parte del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), la entidad rectora. Entre los resultados resalta la presentación por parte del gobierno en octubre de 2010 el Plan Sectorial Multianual de Ambiente y Agua (PSMAA 2011-2013) que desarrolla un ejercicio de planificación sectorial de mediano plazo, orientado a resultados de desarrollo.

El plan ha sido elaborado por equipos integrados por 34 instituciones gubernamentales. Su marco estratégico lo conforman las políticas nacionales relacionadas con ambiente y agua y los mandatos de las instituciones. Este marco establece cuatro objetivos estratégicos de desarrollo sectorial que se traducen en resultados de desarrollo. De los mandatos legales y los resultados de desarrollo se derivan los bienes y servicios que han de producir las instituciones del sector. Este plan se vincula al presupuesto a través del costeo de la producción de los bienes y servicios. Contar con el PSMAA ha permitido mejorar la planificación y presupuestación anual de las instituciones y contar con la herramienta esencial para el alineamiento de la cooperación internacional. Otro resultado a destacar es la creación de un instrumento programático para el desembolso de la ayuda denominado “Fondo Sectorial de Ambiente y Agua”. Además, la creación de la mesa sectorial fue la fuerza impulsora de la creación de instancias de conducción y coordinación sectoriales.

3.2. Mesa de Seguridad y Justicia

El trabajo de esta mesa ha tenido sus altibajos por los cambios de las autoridades que dirigen las instituciones que conforman el sector. Luego de

7 Informe de resultados, reunión de mediano nivel entre el Gobierno de Guatemala y el G13, Guatemala 23 y 24 de Febrero 2010.

8 Esta mesa contó con cooperación técnica financiada por la cooperación internacional (Reino de los Países Bajos) durante 2009 y 2010.



estar sin funcionamiento, se reactivó en el año 2011, transfiriéndose la coordinación pro-tempore de la mesa a la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad (STCNS).

Esta mesa ha tenido un desempeño muy apegado a los lineamientos sectoriales que fueron formulados de manera conjunta. Es importante mencionar que el resultado más tangible fue la formulación de un documento borrador de plan operativo 2011-2015. Sin embargo, queda como reto pendiente institucionalizarla como tal.

3.3. Mesa de Seguridad Alimentaria y Nutricional

La actividad desarrollada es aún más particular en el caso de la mesa de Seguridad Alimentaria y Nutricional debido a que es una mesa intersectorial y transversal que abarca salud, educación, ambiente, economía y agricultura, entre otros sectores. Sin embargo, debido a que constituye un tema de máxima prioridad para el gobierno, están aglutinados bajo un esquema de coordinación ejercido por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN).

Es importante mencionar que la mesa cuenta con su propio reglamento de funcionamiento y la estructura toma como referencia el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Durante gran parte del 2010, la mesa estuvo inactiva ya que existía otro espacio de interlocución sobre el tema, por lo cual, para evitar duplicidades, fue sustituida por el Grupo de Instituciones de Apoyo (GUIA) quienes convocaron para el año 2011 a la primera reunión de trabajo.

3.4. Mesas de Salud y de Educación

En estas dos mesas funcionaron como entes rectores, el MSPAS y el Mineduc⁹ respectivamente. Sin embargo,

un elemento que ha limitado el avance y evolución ha sido la inclusión de actores fuera del marco normativo de estos ministerios. El caso más complejo es el sector de educación. Si bien todos los actores convocados son importantes e imprescindibles, esta composición exige mayores competencias de consenso y acuerdos a los participantes y sobre todo un seguimiento continuo y estrecho del ente rector.

Existen varios aspectos que provocan la interrupción y falta de continuidad en el proceso; entre ellos se puede mencionar la rotación de delegados, que obliga a los rectores a generar procesos de inducción informales para poder avanzar, la poca convocatoria y seguimiento en las reuniones (las últimas reuniones en las mesas fueron en noviembre del 2010, para el caso de salud y en mayo de 2011 para educación) y finalmente, la falta de instrumentos metodológicos y normativos que precisen un trabajo coordinado entre los actores que forman parte de la mesa.

Los retos de ambas mesas se fundamentan en asumir un decidido liderazgo en todos los niveles, establecer las prioridades sectoriales, identificar a los actores relacionados a su sector y convocarlos a formar parte de la mesa. Debe normarse las funciones de las instituciones miembros del sector a que participen y comprometerlos a cumplir con los compromisos asumidos, así como reducir la rotación de delegados.

3.5. Síntesis de la revisión de las mesas sectoriales

Se puede afirmar que la Mesa de Ambiente y Agua no solo alcanzó los resultados esperados, sino que se constituyó en un referente metodológico para las otras mesas. En el caso de las mesas de Educación y Salud, el reto está en que se asuma un decidido liderazgo en todos los niveles y que las instituciones miembros del sector se comprometan a reducir la rotación de delegados. Por su parte, Segeplan tiene el mandato de proporcionar un acompañamiento cercano en los temas relativos a planificación y los entes rectores, en la organización y funcionamiento de las mesas. La Mesa 4 puede contribuir muy significativamente a dinamizar estas mesas, propiciando el empoderamiento metodológico ya desarrollado y documentado por la Mesa de Ambiente y Agua.

⁹ Cabe mencionar que, en la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97), el artículo 23 establece: "Artículo 23. Rectoría sectorial. Los Ministros son los rectores de las políticas públicas correspondientes a las funciones sustantivas de cada Ministerio. Ejercen un papel de coordinación y facilitación de la acción del sector o sectores bajo su responsabilidad, para lo cual deben coordinar esfuerzos y propiciar la comunicación y cooperación entre las diferentes instituciones públicas y privadas que corresponda. Todas las instituciones públicas que tengan funciones relacionadas con el o los ramos de cada Ministerio forman parte del sector o los sectores correspondientes y están obligadas a coordinar con el rector sectorial".



4. Actores que intervienen en la cooperación internacional de Guatemala

Es importante tener en cuenta la multiplicidad de actores que intervienen en la cooperación internacional y el proceso en el que interactúan. La integración y coordinación determinan la funcionalidad dentro del sistema. Su estructura, comunicación, funciones e interacciones son aquellas que producen y determinan el producto dentro de la gestión de la cooperación internacional, es decir, la constitución del Sistema de Cooperación Internacional (SCI). Los actores de la cooperación están divididos en instituciones nacionales responsables de la cooperación internacional, actores de la sociedad civil y actores de la comunidad internacional.

4.1. Instituciones nacionales responsables de la cooperación internacional

El marco jurídico nacional que enmarca las acciones de la cooperación internacional se define fundamentalmente en la Constitución Política de la República, la ley del Organismo Ejecutivo, ley Orgánica del Presupuesto, y en las leyes ordinarias y reglamentos internos que determinan las competencias y funciones de las instituciones rectoras: Minex, Minfin y Segeplan. La gestión, negociación y contratación de la cooperación internacional en el país, es una competencia compartida de las tres instituciones. También tienen implicaciones para la cooperación internacional, la ley de la Contraloría de Cuentas de la República de Guatemala y la Ley de Contrataciones del Estado.

El Minex, es el responsable de las relaciones externas y de los acuerdos, convenios y otros arreglos con otros Estados y con organismos internacionales. En la suscripción de instrumentos internacionales se toman en consideración igualmente los arreglos bilaterales que confieren la formalización de la cooperación internacional a otros entes institucionales como el Minfin y Segeplan.

El Minfin, es la instancia responsable de la formulación y evaluación del presupuesto, participa con Segeplan en la inversión pública, gestiona el endeudamiento

nacional y los programas de financiamiento externo que requieren fondos de contrapartida nacional. Tiene como función, dar su refrendo a los acuerdos gubernativos para la aceptación y aprobación de donaciones. Es el encargado del diseño y gestión de fideicomisos, fondos y otros instrumentos financieros (que son de gran importancia para el desembolso alineado de la ayuda) y del sistema de compras y contrataciones del Estado, esencial para promover la utilización de los procedimientos nacionales.

Segeplan tiene competencias fundamentales en la definición de las prioridades nacionales y en la formulación de las estrategias de desarrollo que orientarán la complementariedad de los recursos externos. Asimismo, le corresponde la priorización, gestión, negociación, administración y contratación de la cooperación no reembolsable proveniente de organismos internacionales y gobiernos extranjeros que le sea otorgada al país. Es responsable de implementar los sistemas de información y de coordinar los procesos de alineación de la cooperación, así como también, participar en la formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República.

4.2. Unidades Ejecutoras

Estas son aquellas entidades autorizadas por el país para ejecutar directamente o por medio de unidades específicas, los programas o proyectos financiados con recursos que se han obtenido de fuentes cooperantes. Su función principal es la de normar, coordinar, planificar y ejecutar proyectos y programas provenientes de la cooperación internacional.

Los principales objetivos de las unidades ejecutoras en el sistema evaluativo se refieren a proporcionar seguimiento a la cartera de proyectos que tienen en administración o en ejecución, a fin de elaborar planes operativos anuales así como notas de solicitud de información; revisar y comparar los resultados de la evaluación con los criterios utilizados por cada sector para fortalecer el flujo de información hacia Segeplan; y conocer el cumplimiento de las expectativas por parte de los programas o proyectos realizados a fin de preparar informes ejecutivos.

En la normativa presupuestal, las unidades ejecutoras tienen a su cargo la ejecución de proyectos de



inversión pública, siendo responsables de elaborar los anteproyectos de los presupuestos de las instituciones, involucrando para ese fin a las unidades de administración financiera, unidades productoras, y autoridades responsables de programas y proyectos.

El “Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público” del Minfin, las define como las unidades administrativas responsables en forma total o parcial de la gestión a nivel de una acción presupuestaria. Son subordinadas a una unidad responsable, donde se desconcentra parte del ejercicio presupuestario a una delegación o unidades administrativas, pueden ubicarse en áreas geográficas distintas y se les responsabiliza de llevar el registro contable de sus operaciones. Son consideradas como dependencias pertenecientes a una institución que tienen la potestad de ejecutar parte del presupuesto global y el adquirir bienes y servicios.

Se consideran unidades ejecutoras todas aquellas entidades descentralizadas tales como los ministerios, municipalidades, consejos de desarrollo, fondos sociales, agencias oficiales de cooperación, entre otros. En su acepción más amplia, representan a los entes subsidiarios de la administración y ejecutores de los programas, subprogramas y proyectos establecidos para efecto del ejercicio presupuestario.

4.3. Organismo Legislativo

La inclusión del parlamento como actor dentro de la cooperación internacional, es de reciente data. Es hasta el Plan de Acción de Accra que se incentiva su participación dirigido a fortalecer los procesos de liderazgo en las políticas de desarrollo implementadas por los países receptores. En los procesos de fiscalización, su contribución en el logro de resultados y rendición de cuentas resulta clave para acelerar el progreso en la eficacia de la ayuda.

De acuerdo a las funciones descritas en la Constitución Política de la República, el Congreso tiene incidencia en la planificación, ya que aprueba, modifica o imprueba el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. Establece el destino, los recursos, techos presupuestarios, y tiene potestad para aprobar o contraer deuda pública interna o externa. Otra de

las atribuciones del Organismo Legislativo en el país, es la aprobación de acuerdos internacionales que se relacionen con la transferencia o competencia hacia alguna institución y tengan algún carácter regional dentro del ámbito centroamericano.

El Legislativo tiene una importancia fundamental entre la planificación y la presupuestación ya que interviene de manera directa en la reformulación o adecuación de los recursos de la cooperación. Guarda un papel fundamental en aprobar y readecuar las leyes y los diversos decretos. El ejercicio legislativo puede mejorar sustancialmente, los diversos circuitos de la cooperación con respecto a la entrada, ejecución y transparencia en la utilización de los recursos y sus diversos mecanismos (donaciones, cooperación privada, ONG entre otros). A su vez, permite la actualización de funciones y competencias de las instituciones vinculadas con la cooperación internacional para que respondan a compromisos nacionales e internacionales.

La participación activa del Congreso, es de suma importancia en la institucionalización de una Estrategia Nacional de Desarrollo (END). Estando las distintas fuerzas políticas representadas, la aprobación legal y política concretiza y afianza el nivel de propuesta, llevándola al nivel nacional. La ratificación de la END a través del Congreso significa aportar herramientas que garanticen la institucionalización de la visión de desarrollo de un país, estableciendo marcos jurídicos de obligatorio cumplimiento.

Para el 4FAN la discusión sobre el papel del parlamento ha sido más notoria y participativa. Durante el mes de abril de 2011, el “Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda” comunicó su inclusión en el tema de apropiación, indicando que para el desarrollo de capacidades en logro de Estados más eficaces y responsables, se requiere un papel activo del parlamento. Por ejemplo, en los trabajos preliminares desarrollados, los parlamentarios de la región africana plantearon la posibilidad de centrarlo en el desarrollo. En esta región existe el consenso sobre el papel de los mismos en su labor como parte integrante en la supervisión de la ayuda, el fortalecimiento y el uso de los sistemas nacionales. En el caso de Guatemala, la participación parlamentaria en temas de cooperación ha sido inexistente. Es en el 4FAN que por primera vez



el Congreso de la República se integrará a la discusión sobre la cooperación internacional para el desarrollo.

En noviembre 2011, previo al 4FAN, el grupo parlamentario latinoamericano participó en Bogotá, Colombia a través de la invitación realizada por los distintos grupos parlamentarios de Europa y África. Entre su agenda está adelantar la posición común en cuanto a la eficacia de la cooperación y el papel del legislativo, procurando que los parlamentos de las Américas busquen también definir una agenda común y compartida que logre evidenciar la voluntad de obtener la atención en temas y desafíos conjuntos. Se busca garantizar que en el sistema de cooperación internacional, las instituciones parlamentarias tendrán un impacto directo, eficaz y oportuno en los temas de desarrollo, combate contra la pobreza, transparencia y equidad entre Estados y sus democracias.

4.4. Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)

Las OSC pueden definirse como entidades sin ánimo de lucro, de carácter civil y social, con objetivos sociales y humanitarios concretados por sus miembros. No reemplazan acciones de los Estados o de organismos internacionales y tienden a cubrir áreas donde no llega la asistencia. Procuran el bien común de sus miembros o de la sociedad como su principal campo de interés, siendo así, la innovación, el bajo costo, el mayor alcance, la rapidez y flexibilidad, la inclusividad y mayor propiedad para lograrlo.

"Senillosa (1996), las define como "Aquellas organizaciones y movimientos sociales que, interviniendo a nivel político (más que en políticas concretas) y frente a la ciudadanía, abogan y hacen presión en favor de grupos marginados por los modelos de crecimiento económico y de relaciones internacionales preponderantes, reivindicando al mismo tiempo ideologías y valores alternativos [...] son organizaciones sin afán de lucro, con fuerte respaldo popular, puestas en marcha por iniciativa privada con el propósito principal de mejorar las condiciones de vida y de incrementar la participación social y política de los grupos más pobres de los países del Sur y, al mismo tiempo, establecer lazos de mutua colaboración y solidaridad entre los pueblos del Norte y del Sur".

Las OSC pueden catalogarse como asociaciones, fundaciones, corporaciones y cooperativas, o las más habituales, tales como sindicatos, gremios, colegios profesionales, organizaciones comunitarias y grupos religiosos, entre otros. Pueden clasificarse según su papel, ya sea en el de contratistas de servicios públicos con funciones similares a las que tiene una empresa; como fundaciones privadas que se agrupan en torno a sus funciones, acciones y dependencia con empresas para financiarse; o de las que definen su actuación a nivel sectorial (lucha contra la pobreza, género, promoción del desarrollo humano sostenible, los derechos económicos, sociales y culturales, asistencia humanitaria, investigación y de otras temáticas), pero que a pesar de ser dependientes de fuentes de financiamiento, tienen un margen de acción e independencia.

La mayoría de OSC canaliza sus recursos a partir del financiamiento proveniente de los presupuestos nacionales de los cooperantes. Otras modalidades de ayuda son las fuentes multilaterales provenientes de los organismos internacionales financieros; procedentes de partidas presupuestarias dirigidas y canalizadas vía sus entes gubernamentales (ayuntamientos, autonomías, entre otros); la implementada por donaciones, a través de contribuciones de membresía y aportes voluntarios de la ciudadanía; o la derivada también de donaciones de empresas conocidas como ayuda privada.

Se considera cooperación privada o no gubernamental cuando en ella intervienen particulares u organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales. Dentro de la clasificación de la cooperación privada se encuentran los flujos privados lucrativos (inversión directa, préstamos bancarios, créditos de exportación) y los flujos privados no lucrativos (donaciones hechas a fundaciones, ONG y empresas privadas).

El reconocimiento del papel emergente de las OSC en la agenda de desarrollo, tanto en la Declaración



de París, como la de Accra¹⁰, supone un cambio en las prácticas y relaciones de ésta en el sistema de ayuda. Se demanda una inclusión activa, estimulando un ejercicio de reflexión sobre su papel, en la búsqueda de un equilibrio y articulación como actores que cuentan con una incidencia política, movilización social y que realizan una labor como entes prestadores de servicios.

El actuar de la sociedad civil conlleva a una variedad de acciones y planteamientos en relación a los principios de la Declaración de París. Sin embargo, las diversas Declaraciones, foros de alto nivel y la nueva arquitectura de la cooperación, proporcionan pocas respuestas a los mecanismos pertinentes para su inclusión. La dimensión a la que se hace referencia sobre las OSC dentro de la Declaración de París, es solamente a la de apropiación. Su participación queda dentro de la END, no así, en las otras dimensiones de la declaración, quedando dentro del campo de acción de los Estados. Por otro lado, desde la óptica de las organizaciones, éstas se defienden como organizaciones alineadas con un elevado nivel de apropiación y articulación, sin embargo, las acciones tienden a desenvolverse lejos de las estrategias nacionales.

La crítica parte en que la mayor parte de recursos administrados y ejecutados, solo son registrados por el país donante en sus estadísticas de ayuda, lo que redundaría en una duplicidad de información y esfuerzos. En alusión a esa recaudación, muchas de las OSC de carácter nacional entran en competencia por los recursos, haciendo que no se respeten los códigos de ética entre las mismas.

En lo que respecta al contexto actual de la agenda de armonización y alineamiento en Guatemala, converge una complejidad de OSC que trabajan y tienen representación de forma directa e indirecta, y de acuerdo a su accionar, se encuentran las de corte asistencialista, social y humanitario (desastres naturales, inseguridad alimentaria, pobreza, etc.) y las privadas a través de empresas y/o transnacionales.

4.5. Actores de la comunidad internacional

Las fuentes cooperantes se agrupan según diversos parámetros utilizados para comprender de mejor manera sus dinámicas. Pueden clasificarse de acuerdo al origen, tipo de actores implicados y por la naturaleza de sus actividades.

La cooperación puede diferenciarse según el nivel de desarrollo del país que proviene. Se tiene por un lado, la cooperación vertical, conocida como Norte-Sur, siendo una modalidad que contrasta el nivel de desarrollo económico entre el donante y el receptor. Conjuntamente se encuentra la horizontal o denominada Sur-Sur que se da entre países con un nivel de desarrollo parecido, tanto entre quién proporciona la cooperación como en el que la recibe. Otra puede surgir mediante la cooperación triangular, en donde se conjuntan tres instancias, una fuente bilateral o multilateral que gestiona conjuntamente con otro país de mediano desarrollo proyectos o programas de cooperación en beneficio de otra nación en menor condición de desarrollo.

Según los actores implicados, la cooperación puede ser bilateral, cuando proviene de otro gobierno, ya sea directamente o por medio de una agencia o entidad gubernamental; multilateral, cuando procede de organismos internacionales multigubernamentales; no gubernamental cuando se ha originado en la sociedad civil; y la privada, cuando se ha obtenido de empresas, banca privada y otras fuentes de la misma naturaleza. Puede conocerse también con el nombre de cooperación descentralizada, las relaciones directas entre entidades regionales u órganos de representación local internacional que promueven la ejecución de la cooperación a través de poderes descentralizados, ONG, movimientos sociales, universidades o centros de investigación, entre otros.

Por la naturaleza de sus actividades, se puede dividir en financiera, técnica y en especie. La cooperación financiera, se identifica con la entrega 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 u obras. La cooperación internacional también puede ser reembolsable, cuando el país tiene la obligación de devolverla, y no reembolsable, cuando no existe

10 La Declaración de París establece, conforme a la dimensión de la apropiación, que se debe *"Dirigir la coordinación de la ayuda en todos los ámbitos, así como los otros recursos del desarrollo, en diálogo con los donantes y fomentando la participación de la sociedad civil y del sector privado"*. La Declaración de Accra le proporciona un papel más participativo en la construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas señalando que: *"más actores involucrados en el desarrollo —países de ingreso mediano, fondos mundiales, el sector privado, organizaciones de la sociedad civil— han ido aumentando sus contribuciones y aportando experiencias valiosas. Esto también genera desafíos para la gestión y la coordinación. Todos los actores involucrados en el desarrollo trabajarán juntos en asociaciones más inclusivas, a fin de que todas nuestras iniciativas tengan un mayor efecto sobre la reducción de la pobreza"*.



obligación de reintegrarla a la fuente cooperante, siendo básicamente una donación.

mutuo para la reconstrucción y la transformación de Centroamérica. Inicialmente, el G-13 fue conformado por Canadá, Alemania, Japón, Países Bajos, España y

Tabla 1.1	Actores de la comunidad internacional		
G-13+2	Cooperación Sur-Sur	Sistema de Naciones Unidas	Otras fuentes bilaterales y multilaterales
Alemania	Argentina	FAO	China – Taiwán
Canadá	Brasil	PMA	Corea
España	Chile	FIDA	FIDA
Italia	Colombia	OIM	BCIE
Japón	Cuba	UNESCO	OFID
Noruega	Ecuador	UNICEF	Israel
Suecia	México	UNFPA	Dinamarca
Países Bajos	Perú	ONU MUJERES	Suiza
E.E.U.U (USAID)	Venezuela	ONUDI	Marruecos
BM		OPS	Egipto
FMI			Rusia
OEA			India
BID			
PNUD			
Unión Europea			
15	9	10	12
Fuente: Segeplan			

En Guatemala, las fuentes cooperantes pueden agruparse también en torno a las relaciones que establecen entre sí, o por el tipo de cooperación que desarrollan. Por un lado, están dos grupos, uno, el autodenominado grupo G-13, conformado por 15 fuentes cooperantes y el otro, por los países que operan fundamentalmente en el esquema de cooperación Sur-Sur. Un tercer grupo lo conforma el Sistema de Naciones Unidas¹¹ (SNU) compuesto por 11 agencias especializadas. En otro grupo, pueden encontrarse una serie de fuentes bilaterales y multilaterales que operan dentro de una lógica menos organizada y más bilateral con nuestro país.

4.5.1. Grupo de Cooperantes G-13 en Guatemala

En 1999, a raíz del Huracán Mitch, fue necesario establecer un mecanismo de diálogo con los principales cooperantes a fin de establecer un compromiso

Suecia, por el lado de los organismos multilaterales, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Europea. Posteriormente se integraron Noruega, Italia y la Organización de Estados Americanos (OEA). Cabe destacar que al inicio también estuvo dentro del grupo, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) retirándose al finalizar su misión en el país.

El G-13 asume como parte de sus funciones, la Declaración de París (2005), la Declaración de Accra (2008), los Principios para el Compromiso Internacional de los Estados Frágiles (2007), el Programa Multianual del G-13 2006-2008 y las Declaraciones conjuntas con Guatemala.

La estructura del G-13 está conformada por el Grupo de Dialogo (GdD)¹² y el Grupo de Coordinación de

¹¹ Para usos de clasificación, dentro de este informe se entiende por SNU todos aquellos montos que corresponden al F-ODM o ventanas temáticas.

¹² Integrado por Embajadores de los Países Miembros y Representantes de Organismos Multilaterales



la Cooperación (GCC)¹³ que son apoyados por una secretaría permanente. Además, se encuentran los representantes de agencias de cooperación internacional como actores que acompañan el proceso en calidad de observadores. La presidencia ejercida en este espacio es pro tempore (PPT) con una duración de 6 meses. A partir del año 2008 la PPT ha sido ejercida por: *España, Suecia, Estados Unidos de América, Canadá, Alemania, Italia, Noruega y Holanda*. Esta se corresponde de acuerdo al orden alfabético en inglés de los países miembros. La gestión de cada SPT pretende priorizar las áreas establecidas a través de las de los pilares del plan de Gobierno. Dentro del marco de diálogo que promovió con el Gobierno de Guatemala se organiza en 3 niveles:

- El **Alto nivel Político** integrado por parte de los cooperantes del GdD (embajadores y/o representantes de los países, constituyendo una troika que incluye la presidencia previa, actual y posterior), y por parte del gobierno participa el Presidente, Vicepresidente y las altas autoridades del CCI.
- El **Nivel Técnico Político**, integrado por parte de la cooperación por el GCC (la Troika donde incluye la presidencia previa, actual y posterior) y por parte de gobierno el CCI técnico. Este está conformado por los viceministros del Minfin y Minex y el subsecretario de cooperación internacional de Segeplan.
- El **Nivel Técnico sectorial y/o temático**, donde se trabaja con las mesas sectoriales, los técnicos del GCC y los enlaces sectoriales.

4.5.2. Grupo Sur-Sur (CSS)

La cooperación Sur-Sur (CSS) es una modalidad de la cooperación internacional que abarca una diversidad de mecanismos de intercambio entre países de características similares de desarrollo, implica condiciones de horizontalidad y respeto en donde cada cual se considera socio. Se contrapone conceptualmente a la cooperación Norte-Sur debido

a la connotación de transferencia unilateral del país rico y desarrollado al país pobre que muchas veces se encuentra condicionado al cumplimiento de exigencias impuestas por el donante.

La SEGIB¹⁴ se ha constituido en el foro para desarrollar y alcanzar consensos en torno a la CSS. En su informe de 2008¹⁵ anota las siguientes definiciones que rigen en el diálogo regional:

- a) **Cooperación bilateral Sur-Sur:** Esta ha sido la modalidad más aplicada entre los países de la región en el marco de diferentes instrumentos tales como Comisiones Mixtas. Se desarrolla sobre todo, a través del intercambio de experiencias y conocimientos entre gobiernos para responder a prioridades nacionales.
- b) **Cooperación triangular:** Participan un donante tradicional, un país de renta Media y un tercer país de menor desarrollo relativo. Cada uno de los actores involucrados aporta su propia experiencia en pos de un objetivo común de acuerdo con las prioridades nacionales de desarrollo del país que lo demanda.¹⁶
- c) **Cooperación subregional:** Cooperación realizada entre subregiones de América Latina y el Caribe, gestionada y ejecutada en bloque. Asimismo, algunos países realizan actividades de alcance regional en campos de interés común como transversalidad de género o desnutrición infantil. En este ámbito también es necesario mencionar la Cooperación Triangular con carácter regional que se desarrolla en América Latina y el Caribe con otros países y organismos internacionales.

La mayoría de países aglutinados se encuentran en el estándar clasificatorio del Banco Mundial como Estados de renta media alta. Sus economías se

¹³ Los integrantes del GCC son los Encargados de la Cooperación de las Embajadas, Representantes de Organismos Multilaterales y de las Agencias de Cooperación Internacional.

¹⁴ La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) se refiere a la instancia conformada por los Estados de América y Europa de lenguas española y portuguesa como el órgano permanente de apoyo institucional y técnico de la Conferencia Iberoamericana.

¹⁵ SEGIB. Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2018. Estudios SEGIB No. 3.

¹⁶ El mismo informe de la SEGIB describe otras posibles combinaciones de socios para responder a las demandas del país receptor, tales como dos países de renta media intraregional asociados en pos de un tercero de menor desarrollo, dos donantes tradicionales asociados a uno de renta media para ayudar a un cuarto país y otras combinaciones posibles.



encuentran dentro del promedio de \$3,976 a \$12,275 del ingreso per cápita que a comparación de los países de la centroamericana (exceptuando Costa Rica), son catalogados como países de renta media baja con un promedio menor de \$1,006 a \$3,975.

Para Guatemala, se destaca la cooperación Sur-Sur con Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile y México, especialmente en el marco de las situaciones de emergencias por desastres naturales que se han ido enfrentando en los últimos años.

La cooperación proveniente de estos países ha sido canalizada principalmente en especie, técnica, Sur-Sur y ayuda humanitaria. La participación de estos países ha sido relevante, sobretodo en el apoyo dado en la pasada “Conferencia de Donantes”, realizada en Guatemala en el 2010. El apoyo solidario sobresale en tiempos de emergencia (cambio climático, crisis humanitaria, inseguridad alimentaria) y en los procesos de transición, consolidación democrática y crisis de gobernabilidad.

De acuerdo a los procedimientos descritos en cada uno de los convenios registrados, se persigue que esta cooperación responda a las prioridades nacionales y a la apropiación de las partes interesadas luego de la identificación anticipada de programas y proyectos de desarrollo. Cada uno de los convenios bilaterales registrados, cuenta con una comisión mixta que determina las acciones de cooperación, previendo que al finalizar el acuerdo, se implemente un programa entre las partes para el monitoreo y evaluación a través de la comisión integrada por representantes de ambos gobiernos.

4.5.3. Sistema de Naciones Unidas (SNU)

La cooperación del SNU para Guatemala está fundamentada en el “Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo” (UNDAF, por sus siglas en inglés) para el período 2010-2014, orientado a apoyar el cumplimiento de los ODM, contribuir al logro del desarrollo sostenible y la paz en Guatemala. Las áreas de cooperación definidas en conjunto con el Gobierno de Guatemala son:

- Área 1: Ambiente, reducción del riesgo a desastres, energía y agua y saneamiento.
- Área 2: Desarrollo social (salud, educación y oportunidades económicas).
- Área 3: Gobernabilidad democrática y participación ciudadana.
- Área 4: Seguridad alimentaria y nutricional.
- Área 5: Estado de derecho, justicia y seguridad.

El SNU apoya además al país en el alcance de los ODM a través de la coordinación de la ejecución de programas conjuntos que contemplan una acción unida a varias agencias del SNU y del Gobierno. Durante los años 2008 y 2009 se suscribieron en Guatemala cinco programas conjuntos o ventanas temáticas que se refieren a: género, ambiente, gobernabilidad del agua, construcción de la paz y seguridad alimentaria y nutrición.

4.5.4. Otras fuentes bilaterales y multilaterales.

Dentro de la cooperación otorgada por países de Asia que no conforman el G13, cabe destacar a China-Taiwán y a Corea. China-Taiwán se enfocó primordialmente en el sector de transporte. Es importante destacar que Guatemala no posee acuerdo marco de cooperación con esta fuente. El mecanismo de ejecución de la cooperación financiera no reembolsable se realiza sobre la base de “Acuerdos Específicos” para cada proyecto, generalmente instrumentos denominados “Acuerdos por Canje de Notas”. China-Taiwán además, no cuantifica toda su cooperación en especie y técnica, por lo que los montos que se reflejan en los distintos informes de Gobierno no reflejan la totalidad de los aportes, por lo cual tiene una baja alineación con el país.

La cooperación brindada por Corea está determinada a partir de nueve ejes programáticos que se refieren a: infraestructura educativa, salud (en la construcción y equipamiento de centros de atención materno infantil), tecnología de la comunicación y la información (TIC), gobernabilidad, desarrollo rural, industria, energía y medio ambiente, promoción y participación de la mujer en el desarrollo y centros de capacitación vocacional. Las modalidades que emplea se dan a través de cooperación técnica, destinada a impulsar cursos de capacitación (becarios), estudios para el desarrollo,



envío de expertos y de voluntarios. Adicionalmente, otorga cooperación por medio de donaciones de equipamiento (computadoras, vehículos) y ayuda ante emergencias y desastres naturales.

En el caso de Marruecos y Egipto, la cooperación ha surgido a partir del canje de notas, formalizando acuerdos en atención a la emergencia provocada por los desastres naturales de Agatha y Pacaya. Suiza y

Por el lado de las fuentes multilaterales, se encuentra el BCIE como una cooperación enfocada a contribuir al desarrollo del Estado, bajo la “Estrategia Institucional 2010-2014” vinculada a los ODM. FIDA por su lado, si bien forma parte del SNU, a diferencia de las otras agencias especializadas, la cooperación que brinda es a través de préstamos en condiciones favorables. Finalmente, OFID destina su cooperación primordialmente al desarrollo urbano y rural.

Recuadro 1.2: Nuevas tendencias de la cooperación internacional y la participación de los diversos actores . Fondo Mundial (The Global Fund)

El Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria, es una fundación de derecho suizo y principal fuente de financiamiento multilateral en salud mundial. Como institución internacional invierte sus fondos en 150 países alrededor del mundo, apoyando programas a gran escala de prevención, tratamiento y atención de estas tres enfermedades.

Como asociación público privada, reúne una amplia gama de entidades gubernamentales ejecutoras y asociados internacionales para el desarrollo, incluidos organismos y donantes de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil nacional (como los medios locales, asociaciones profesionales e instituciones religiosas, entre otras), el sector privado y comunidades que viven con las tres enfermedades o se ven afectas por ellas. En el país, los proyectos del Fondo Global, se han canalizando primordialmente a través de la Fundación Visión Mundial con sede en Guatemala. Además sus esfuerzos han sido también asociados con el Gobierno, organismos nacionales e internacionales y la sociedad civil.

Con Visión Mundial se suscribió un primer acuerdo de subvención enmendado y replanteado para el programa de canal de continuación de fondos (RCC) denominado: “Conteniendo la transmisión del VIH en Guatemala; intensificación de las acciones de prevención y atención integral del VIH/SIDA en grupos vulnerables y áreas prioritarias de Guatemala”. Los fondos de la subvención fueron por un monto de US\$ 15.54 millones.

La siguiente RCC contempló la “iniciativa multisectorial para implementar y consolidar las estrategias de prevención y control para la pre eliminación de la malaria en Guatemala” por un monto de US\$ 53.00 millones. Su receptor principal fue el MSPAS, y la cobertura del programa VIH/SIDA.

Posteriormente, se firmó el acuerdo de subvención del programa “Fortalecimiento de la estrategia TAES en el marco de la nueva estrategia: detener la tuberculosis en Guatemala en su fase 2” por valor de US\$ 3.38 millones, quedando exonerado totalmente del cumplimiento de las obligaciones tributarias mediante dos decretos legislativos (12-2010 y 2-2011). Mediante estos decretos se autoriza al Organismo Ejecutivo para que, por intermedio del MSPAS, se suscriba con el Fondo Mundial.

RCC: Modalidad implementada por el Fondo Mundial, denominada Programa de continuidad de Fondos.

Dinamarca tienen presencia en la cooperación a partir de un proyecto en ejecución en materia ambiental. Rusia por su parte, ha cooperado con el país a través de becas y de un programa de asistencia social. Con respecto a Israel, desde el 2004 la cooperación hacia Guatemala está relacionada al fortalecimiento de capacidades del recurso humano por medio de su programa de becas y capacitaciones por expertos israelíes en las áreas de agricultura, ciencia y tecnología y desarrollo en los ámbitos: comunitario, educacional, cooperativo, regional y rural integrado. Ha brindado apoyo en las distintas emergencias y catástrofes por desastres naturales a través de la donación de medicamentos.

Conforme a la arquitectura internacional y los compromisos derivados del financiamiento del desarrollo, la efectividad de la ayuda y la gestión para resultados de desarrollo, el país ha ido registrando avances en torno al diálogo entre gobierno y cooperantes y en la alineación y armonización con la implementación del enfoque sectorial. Sin embargo, los esfuerzos entre gobierno con el parlamento y las OSC, son todavía incipientes.

En el marco de las Declaraciones de Antigua, la primera señaló la necesidad de avanzar en los indicadores de seguimiento sobre la Declaración de París en tres áreas: número de planes sectoriales desarrollados,



porcentaje de programas y proyectos de las agencias de cooperación alineados con estos planes y porcentajes de programas y proyectos que están utilizando procedimientos administrativos nacionales. Como resultado, se conformaron mesas sectoriales para mejorar la eficacia y el impacto de la ayuda.

Dentro de estos procesos de diálogo iniciados en Guatemala, destaca el llamado a implementar la apropiación, armonización, alineamiento y responsabilidad mutua, no así, con la gestión para resultados de desarrollo, siendo ésta última, indirectamente incluida con los indicadores de seguimiento planteados. La preeminencia en la implementación de la Declaración de París, se ha ido manifestando a través de la coordinación conjunta entre cooperantes para evitar la dispersión de sus acciones.

Un primer elemento que condiciona la apropiación de la END en el país se pone de manifiesto en su génesis con el diálogo entre cooperantes y gobierno. La Declaración de París se aplica solamente como un proceso de diálogo y no como uno de liderazgo del país receptor sobre los recursos, ya sea porque el país no ejerce una rectoría sobre sus políticas, estrategias y coordinación en el desarrollo, o bien, porque el diálogo ha sido propiciado desde un enfoque ligado hacia el país y no desde el país.

Las funciones de las tres instituciones en el campo de la cooperación internacional, como se ha indicado anteriormente, están entrelazadas, de manera que resulta indispensable que exista una instancia colegiada de dirección. La coordinación efectiva puede hacer que el país tenga una sola voz con la cual los cooperantes puedan tener comunicación y

saber con exactitud hacia dónde dirigirse. Este espacio puede generarse a través del CCI, sin embargo, tanto sus funciones y objetivos y su reglamentación siguen pendientes de su legalización.

Por otro lado, la Declaración de París se fue reduciendo conforme a la alineación y armonización de la cooperación internacional. El seguimiento y evaluación de la cooperación internacional fue propuesto a partir de proyectos o programas, no así en función de un marco nacional de resultados de desarrollo con una serie de ejes orientadores mínimos y metas a mediano plazo. Sin embargo, aun con un abordaje incompleto, la importancia de las Declaraciones de Antigua fue representar los primeros pasos hacia la eficacia de la ayuda, siendo los principios de la Declaración de París, aplicados a través de lineamientos que sirven para construir el diálogo y el enfoque sectorial.

Finalmente, en la gestión de resultados para el desarrollo, el gobierno se comprometió a incorporar una serie de mesas sectoriales para mejorar la utilización de los sistemas nacionales y la alineación de la cooperación conforme a las prioridades establecidas. Los avances en construir una END capaz de integrar: las políticas públicas, la planificación, presupuestación y la implementación, conjuntamente con el monitoreo y evaluación, se dieron posteriormente. En este punto, como se verá en el siguiente capítulo, el país ha dado los primeros pasos en desarrollar un sistema basado en la gestión para resultados de desarrollo. En torno a una planificación estratégica, se ha implementado un sistema que articula a través de un modelo participativo, una base sectorial y territorial, la presupuestación y el financiamiento del desarrollo.

CAPÍTULO



2

“... desde una perspectiva regional, es relevante destacar los esfuerzos realizados por los países a través de la puesta en marcha de planes nacionales de desarrollo, muchos de ellos contruidos con significativos grados de apropiación por los diversos actores del país, presentando avances más visibles en torno al diálogo político entre cooperantes y gobierno”

“Una perspectiva común: Camino al 4º Foro de Alto Nivel Busan Corea”



***Sistema de Cooperación
Internacional (SCI) y la gestión
para resultados de desarrollo
en Guatemala***



Sistema de Cooperación Internacional (SCI) y la gestión para resultados de desarrollo en Guatemala

El debate sobre la eficacia de la AOD, como se ha podido observar a través de los diversos foros de alto nivel, tiene una agenda que involucra ya no solo a Estados, sino que incorpora a otros actores, reconociendo la complejidad del sistema internacional de ayuda al desarrollo.

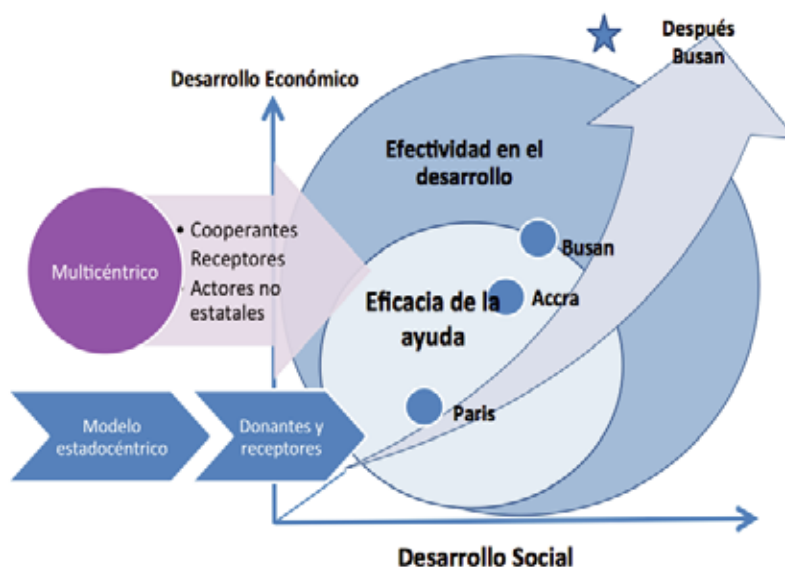
La Declaración de París tiene dentro de sus principios rectores, el espíritu del diálogo, propiciando una discusión entre pares dirigida primordialmente hacia estrategias y objetivos de desarrollo definidos por los países receptores, haciendo que existan mayores niveles de reciprocidad, mutuo reconocimiento y correspondencia dentro de la cooperación internacional.

Esta agenda inició con una definición estado-céntrica, como muestra la Declaración de París¹⁷, en la que los

actores principales son los gobiernos centrales de los países socios, los países cooperantes y los organismos multilaterales, teniendo los actores territoriales y la sociedad civil, un papel secundario. Por su parte, el Programa para la Acción de Accra y los trabajos previos para el 4FAN incorporan ya de forma activa a los Estados, parlamentos, los actores no estatales y los territoriales (alcaldes, ONG locales e internacionales y OSC).

La Declaración establece una guía sobre los lineamientos y contenido operativo a desarrollar dentro de un sistema de cooperación internacional. La apropiación, es entendida como la agenda fijada por el país y la alineación, la utilización de los procedimientos nacionales, siendo el mecanismo a través del cual, los cooperantes apoyan la entrega de la Cooperación Internacional. La armonización se refiere a cómo los

Gráfica 2.1: Cambio de paradigma: Estadocéntrico (París) a multicéntrico (Accra y Busan)



Fuente: Elaboración Segeplan

17 Sanahuja señala que “la agenda establecida por la Declaración (...) se limita a las relaciones entre actores estatales. Ello refleja una visión limitada del desarrollo y la gobernanza democrática, un proceso que también involucra a otros actores. La Declaración de París sitúa a los donantes en una relación centralizada y exclusiva con los Estados”. (Sanahuja, en: Cañaheja, 2008:97)



cooperantes unifican y reducen sus requerimientos para ser más eficaces en la entrega de la ayuda e intercambian información con el gobierno.

Unida a la agenda de la eficacia, se encuentra la gestión para resultados de desarrollo que responde a la orientación de los recursos públicos y de cooperación internacional al logro de resultados. La mutua responsabilidad señala sobre los compromisos conjuntos entre gobierno y cooperantes en el logro de resultados de desarrollo y en la rendición de cuentas de su gestión.

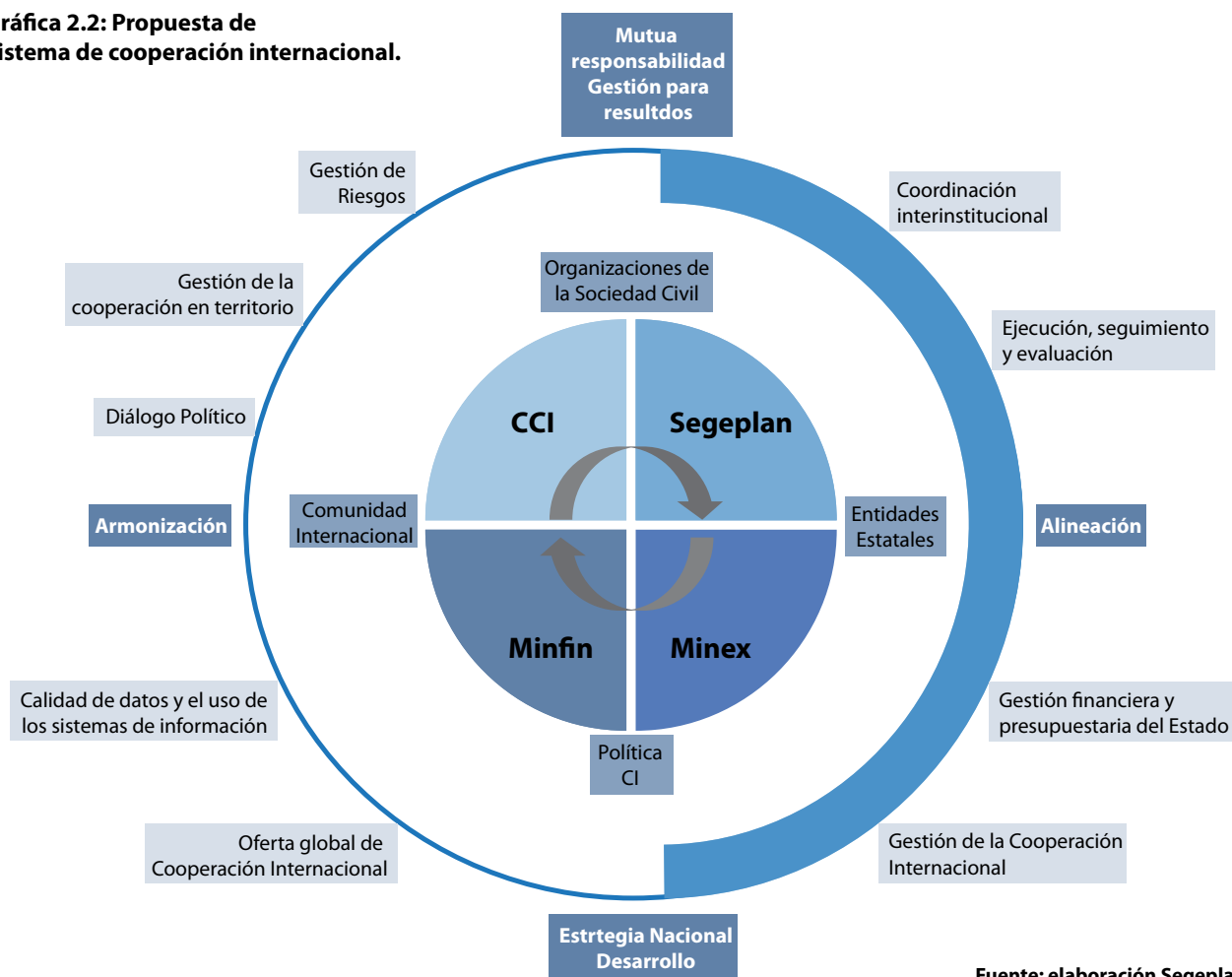
En este nuevo contexto, los principios que rigen la agenda de la eficacia de la ayuda deben aplicarse en función de las estrategias de desarrollo de los países socios. Para el caso de Guatemala, la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) busca, como mínimo, que el país acelere el logro de los ODM. Para ello, el Estado de Guatemala ha trabajado durante los últimos tres años en recuperar su Sistema Nacional de Planificación para el Desarrollo (SNP) y se ha propuesto crear un Sistema

de Cooperación Internacional (SCI) que aumente la eficacia de la AOD a través de la articulación de todos los actores (nacionales e internacionales) al SNP.

Un sistema acorde es aquél dónde cada cual reconoce su papel, se siente parte, lo condiciona y determina la integración de nuevos prerequisites funcionales, es decir, está en constante movimiento, interacción y retroalimentación. Esto se define a partir de los recursos, la evaluación del impacto y las distintas formas en que se traduce la cooperación en el país.

El funcionamiento del sistema está determinado por la END y las acciones guiadas por el SNP. Siendo un esquema de interrelaciones que establece diversas funciones y actores, la gestión para resultados de desarrollo y la mutua responsabilidad son el producto de una eficiente coordinación interinstitucional y de la incorporación, tanto de la gestión de riesgos y el enfoque territorial, como de indicadores que permitan darle seguimiento y evaluación a la ejecución de la cooperación y su impacto en el desarrollo.

Gráfica 2.2: Propuesta de Sistema de cooperación internacional.



Fuente: elaboración Segeplan



Un nivel interno del sistema, lo conforma la coordinación entre las institucionales nacionales responsables de la cooperación internacional dentro del CCI. Las acciones de éstas se encuentran guiadas a través de lineamientos estratégicos que se encuentran contenidos, aprobados y valorados mediante una política de cooperación internacional coordinada por estas tres instancias.

En el marco de los objetivos del CCI, resalta alinear la cooperación internacional para que está responda a las prioridades de desarrollo nacional. Conjuntamente debe facilitar los lineamientos y la asesoría necesaria para la implementación de la política de cooperación internacional, propiciando y optimizando los procesos de coordinación, gestión, negociación, contratación, ejecución, seguimiento y evaluación de la cooperación internacional. Asimismo, busca alinear a la sociedad civil en los procesos de gestión de resultados para el desarrollo.

Una mejora sustancial dentro del proceso de gestión de la cooperación internacional, implica coordinar y constituir una red capaz de mejorar los procesos de apropiación y de alineación dentro de los proyectos y programas de la cooperación internacional, para ello debe mediar una coordinación interinstitucional con las entidades estatales (Congreso de la República, representantes de las unidades de cooperación internacional, ministerios y secretarías, entidades autónomas y descentralizadas, entre otros).

Bajo este esquema reviste importancia no solo aumentar el volumen sino que procurar en la mayor medida, la eficiencia y eficacia mediante una coordinación liderada por el país y alineada sobre las políticas y planes definidos por el SNP, siendo la cooperación un complemento para reducir la pobreza y las desigualdades en aras del cumplimiento de los ODM y otros objetivos de desarrollo priorizados.

La articulación de la cooperación internacional dentro del SNP busca lograr un complemento a los esfuerzos de desarrollo del Estado, orientándola prioritariamente, al apoyo financiero, al fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas, la innovación tecnológica, la transferencia de conocimientos, el apoyo al desarrollo productivo y la cohesión social.

En otras palabras, el SCI persigue establecer el portafolio de programas y proyectos, mediante una oferta global de cooperación internacional, utilizando de manera eficiente los recursos complementarios aportados por los donantes en la ejecución de acciones de desarrollo económico y social, definidos y priorizados por el SNP dentro de los planes territoriales, sectoriales o institucionales.

1. El Sistema Nacional de Planificación para el Desarrollo (SNP)

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.

En este esquema, la participación ciudadana implica el fortalecimiento progresivo de su papel, ya no solo en los procesos de rendición de cuentas, sino que también, en la construcción y funcionamiento de un sistema capaz de tomar decisiones sobre política pública en el marco del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

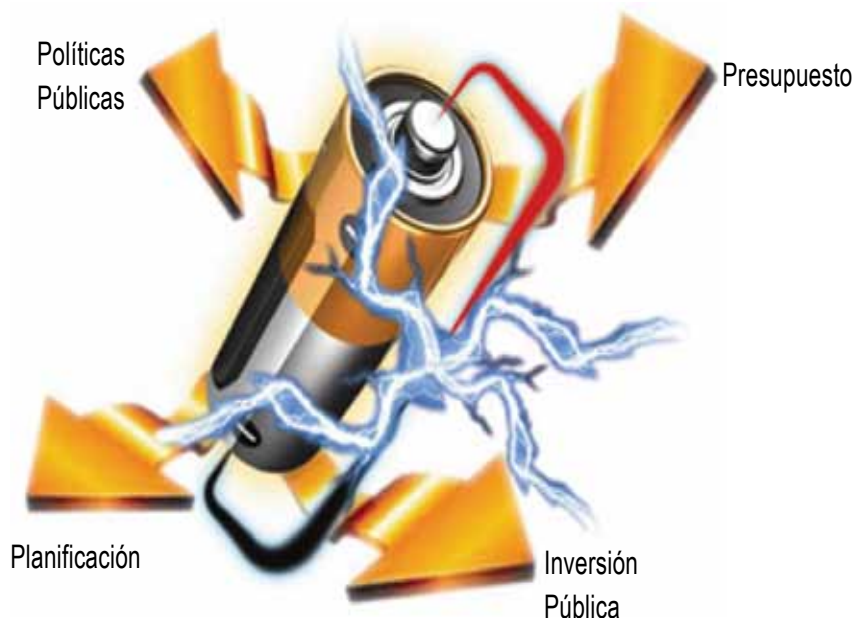
La ausencia de un mecanismo integrador de gestión pública fue la constante que ha regido el quehacer del rol Estatal durante los últimos 20 años.

La planificación en Guatemala, ha presentado un mapa de factores inconexos, actuando cada cual por su cuenta y no como un sistema único de orientación de acciones públicas dirigidas y lideradas hacia metas y planes específicos que propicien el desarrollo nacional.

Superar la pérdida de legitimidad, los enormes vacíos registrados en cuanto a capacidades instaladas dentro de la institucionalidad, junto a la marcada debilidad en la planificación y la falta de participación, desde los diversos planos, local, departamental y regional, sigue siendo el reto para lograr impacto sustantivo en el desarrollo nacional.



Gráfica 2.3 Planificación inconexa



Fuente: Segeplan

Este análisis orienta la necesidad de fortalecer la capacidad institucional del Estado y dejar de lado la perspectiva reduccionista de que la gestión pública tiene simplemente que ver con la asignación anual de los recursos.

Es decir, más allá de la simple priorización de la cartera de proyectos, implica articular no solo la inversión y el presupuesto, sino que también las políticas públicas con la planificación sectorial y territorial y la participación ciudadana, así como también, la optimización de los recursos aportados por la cooperación internacional.

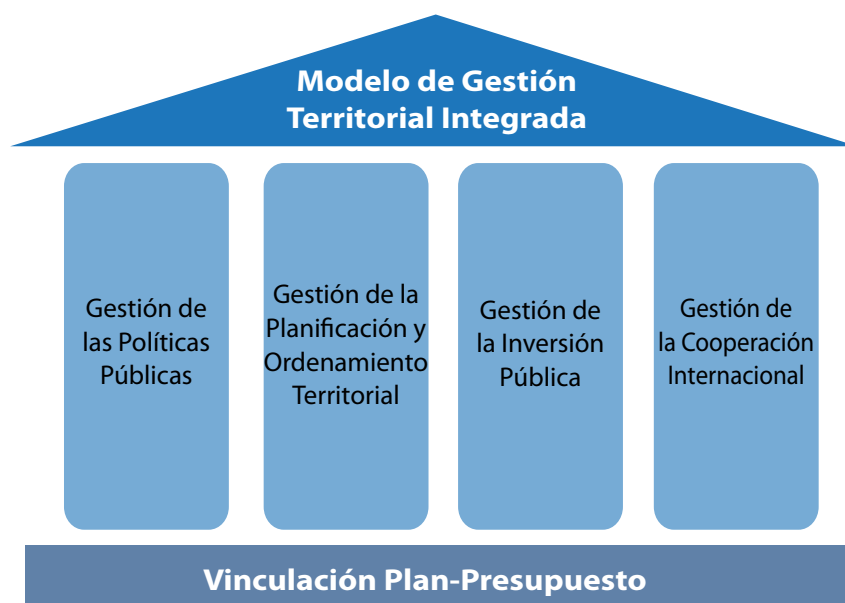
El SNP se define como el conjunto de principios, órganos, normas, procedimientos e instrumentos operativos que propician la vinculación de las políticas públicas para el desarrollo, la planificación territorial, sectorial y la inversión pública con el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y con su debida ejecución y transformación en resultados de desarrollo.

Además, dota de una capacidad articuladora a través de una dinámica multinivel, que agrupa el nivel comunitario, municipal, departamental, regional y nacional con los procesos de planificación y

ordenamiento territorial. En el marco del SNP, la gestión de la cooperación internacional se orienta a convertirla en un aliado eficaz en la mejora y consecución de los resultados en el desarrollo a través de su contribución a la ejecución de las prioridades nacionales.

“La Segeplan se constituye en el ente rector, articulador y regulador del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo, responsable de coadyuvar en la formulación de la política general de gobierno y del monitoreo y evaluación de su cumplimiento. La acción institucional se enfoca en la gestión integradora de la acción sectorial en los territorios, efectuada por intermedio de los distintos Ministerios, Secretarías y Fondos, con la inversión que se genera desde los Consejos de Desarrollo el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y las municipalidades¹⁸”.

¹⁸ Segeplan. Plan Estratégico 2008-2012. Traer la Segeplan al Siglo XXI. Sentando las bases para la planificación integrada del desarrollo en Guatemala. Pág. 1. Guatemala: 2008. .

**Gráfica 2.4 Sistema Nacional de Planificación**

Fuente: Segeplan

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. El SNP se desarrolla en tres dimensiones:

- 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.
- Planificación sectorial 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.
- Articulación de la planificación (sectorial con la territorial) y de éstas con los procesos de presupuestación y financiamiento del desarrollo.

La planificación para el desarrollo, utiliza el territorio como unidad de referencia y análisis en sus diferentes niveles (local, municipal, departamental, regional y

nacional). Las unidades de referencia territoriales están delimitadas por elementos que las diferencian, las unen y las interrelacionan de distintas maneras entre sí. Los niveles territoriales son importantes porque son dimensiones y perspectivas en escalas diferenciadas de problematizar, ordenar, clasificar, priorizar y proponer soluciones. Esta delimitación multinivel es relevante porque es en el territorio donde se materializan las necesidades de la población y donde se expresan sus diversas manifestaciones y contradicciones a nivel político, cultural y económico.

El SNP es a su vez, una estrategia, un instrumento y un espacio de construcción ciudadana. Como estrategia, busca dotar al Estado de una base técnica que le permita mejorar la capacidad de gestión del desarrollo. Como instrumento, propone construir la continuidad lógica de los planes territoriales de ordenamiento y desarrollo con los presupuestos y los programas de inversión pública, lo que implica, armonizar la relación entre las necesidades del desarrollo humano y sustentable de la sociedad y el Presupuesto General de la Nación.

Con ello el SNP contribuirá a dotar de mayor eficiencia al gasto y a la inversión pública tanto para reducir las desigualdades sociales y las asimetrías territoriales del país como para aumentar las oportunidades de desarrollo, seguridad y mayor bienestar general.



Gráfica 2.5 Integralidad de la planificación multinivel



Fuente: Segeplan

Siendo que el país aún no ha logrado cumplir con las metas mínimas de desarrollo encarnadas en los ODM, se les posiciona como el principal eje articulador del SNP y el objetivo de desarrollo a alcanzar en los próximos años. Estos representan la base operativa mínima, estratégica y consensuada del desarrollo a mediano plazo. El Tercer Informe de Cumplimiento de los ODM, realiza un diagnóstico sustantivo del estado de cada uno y de las metas por cumplir a nivel nacional. Tomando los indicadores de los ODM, los planes de desarrollo en cada uno de sus niveles, construyen como meta del desarrollo, el cierre o reducción de la brecha por alcanzar en cada uno de los territorios. La determinación de brechas ha permitido constituir una visión estratégica medible y verificable en su gradual consecución.

Esto permite trazar un modelo de gestión para resultados que logre posicionar efectivamente el desarrollo humano como un derecho, distinguiendo y priorizando las necesidades a nivel territorial, promoviendo el diálogo participativo entre las instituciones y los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales, teniendo como producto, los 318 planes municipales, 19 departamentales y 3

regionales (Franja Transversal del Norte, Litoral del Pacífico y Petén) con un horizonte que abarca 3 lustros. En el marco del SNP, la Segeplan ha manifestado su apoyo al fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales. También proporciona herramientas de monitoreo y evaluación para cada gobierno local, Ministerio y Secretaría, así como instrumentos de transparencia y fortalecimiento de la gestión democrática del desarrollo.

El objetivo instrumental del SNP es que todo programa o proyecto que sea financiado con recursos públicos o se haga en alianza con instituciones públicas, provenga de una priorización de los planes de desarrollo como instrumentos que guíen y establezcan criterios de inversión. Un avance fundamental en este sentido, ha sido la reactivación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en Segeplan, iniciando un proceso orientado a que la planificación tenga relación con la inversión pública y ésta se manifieste coherentemente a través de criterios técnicos y financieros, dentro del presupuesto nacional.



La vinculación entre las demandas ciudadanas, el contenido de los planes de desarrollo y la inclusión presupuestaria ha empezado a presentar resultados concretos que permiten evidenciar que la rearticulación del ciclo virtuoso de la gestión pública es posible.

A finales del año 2010, producto del proceso participativo de elaboración de los planes en territorio que involucró a más de 25 mil personas, se conformó una base de 30,346 demandas ciudadanas. Para el año 2011, se registraron 1,516 proyectos coincidentes con los planes de desarrollo municipal, de los cuales 486 ya tienen asignación por parte del gobierno central; 24 tienen asignación de recursos externos, 46 tienen asignaciones combinadas (gobierno central y recursos externos) y 26 pertenecen a gobiernos locales con asignación propia. Quedó pendiente de asignar recursos financieros a 934 proyectos.

Es importante señalar también que Guatemala, a través de la coordinación entre Segeplan y Minfin, ha dado otros pasos importantes en la aplicación de la gestión orientada a resultados de desarrollo. Estos avances se concretan en la identificación de los resultados sectoriales e institucionales que contribuyen al logro de objetivos de impacto socio económico (incluyendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio) y de los bienes y servicios que las instituciones van a producir para conseguirlos, así como de sus costos de producción.

Un desafío para el próximo gobierno de Guatemala consistirá en consolidar un marco legal a nivel general que pueda garantizar la sostenibilidad y programación contenida dentro del SNP, que permita proyectar las metas a largo plazo. Estos son los elementos clave, junto con el registro del financiamiento externo en el presupuesto, para verificar si la cooperación internacional cumple con los principios I y IV de la Declaración de París.

1.1. Sistema de gestión, coordinación y diálogo de la cooperación internacional en los territorios

El sistema de cooperación internacional, tal y como se anotó anteriormente, se insertó en una dinámica de mayor interdependencia, multiplicidad de actores y nuevas problemáticas que rebasan cada vez más, la dinámica de los Estados y los cooperantes, propiciando una participación más activa de las comunidades locales y de otros actores sociales.

“La Declaración [de París] recoge y alienta la participación de las organizaciones sociales en el diseño de los programas nacionales de desarrollo. Empero, dada la resistencia a aceptar esa participación por parte de muchos gobiernos de países pobres –como muestran algunos de los procesos de consulta y participación desarrollados en el marco de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza o Poverty Reduction Strategy Papers, realizados en algunos países-, ello parece difícil. Se puede reforzar la tendencia a que tal participación se reduzca a ser subcontratistas de programas públicos, sin intervenir en el diseño de las políticas, ni ejercer sus funciones de control ciudadano, y en términos más amplios, sin reconocer su papel en la construcción de Estados democráticos y responsables” (Sanahuja, 2008:98).

Accra por su parte, suma una mayor cantidad de actores, incluyendo activamente el papel de la sociedad civil y el sector privado en la constitución de asociaciones para el desarrollo. La Declaración de París introduce el debate sobre la eficacia de la ayuda y Accra sobre la movilización de actores que normalmente están ausentes del proceso centralista de la cooperación entre Estados, haciendo hincapié en la incidencia que pueden tener en la toma de decisiones en el destino y acceso de los recursos.

La puesta en marcha de la nueva arquitectura de la cooperación internacional pareciera ser contradictoria, sin embargo, el debate no debe generarse en la diversidad o implicación de actores, sino más bien en la coordinación y participación conjunta de éstos y el efecto que puede propiciar su inclusión en el desarrollo y en la reducción de la pobreza. Es una dinámica que pone de relieve una reconfiguración entre la participación de actores en el territorio, la cooperación y la planificación.

La revisión y tendencias de la cooperación internacional dentro del territorio ha llevado a la implementación de un enfoque más holístico de la misma, en donde ya no se cuestiona la eficacia de la ayuda en términos de ejecución y participación de los actores, sino más bien, se trata de gestionar los resultados hacia el desarrollo como un proceso que pueda coordinarse con los lineamientos de política pública del gobierno central y generar resultados



conjuntos entre las metas que plantean las OSC en sus líneas de acción y las metas determinadas por el Estado. Territorializar la cooperación implica no solo complementar y cuestionar el paradigma de la cooperación descentralizada, sino más bien, gestionar la ayuda como un complemento a la implementación y apoyo a la END.

En Guatemala, el SNP engloba el territorio desde una perspectiva multinivel, de donde el municipio se convierte en la unidad geográfica menor, que por sus características político-administrativas se convierte en un referente de gestión y planificación, gobernabilidad y ordenamiento territorial. Se concibe como un sistema de relaciones socioterritoriales múltiples y abiertos que buscan potenciar sus capacidades, articular potenciales y cadenas productivas, estableciendo interrelaciones, tanto como sujeto, como actor en el desarrollo. Esto significa que en la planificación para el desarrollo también se deben tener en cuenta formas que permitan territorializarlo desde una perspectiva que pueda converger hacia adentro (del municipio a la comunidad) y hacia fuera con otras unidades o territorios (del municipio hacia el departamento, las cuencas, mancomunidades, entre otros).

Uno de los retos principales en el campo de la Cooperación Internacional en el país, se refiere a desarrollar procesos de diálogo no sólo en el plano nacional, sino que también dentro de la dinámica multinivel. El reto se torna complejo cuando existen problemáticas cuya solución trascienden los límites geográficos-políticos, con lo cual el nivel de interlocución debe ser mucho más amplio y representativo. El problema subyace en articular a los diversos actores y que la cooperación internacional no obedezca solamente a la lógica de la oferta de las fuentes cooperantes, sino que se vincule con los planes desarrollados en distintos niveles del territorio nacional a través del SNP.

Esto implica facilitar y coordinar procesos en espacios de toma de decisiones operativas a través de acciones encabezadas por las autoridades de gobierno. Trabajar a nivel municipal, regional y departamental, plantea un reto adicional, lo que requiere afinar y delimitar los roles de los diferentes actores, establecer claramente el impacto y la meta que se pretende desarrollar. Para esto es necesario fomentar y apoyar el liderazgo institucional

y establecer un sistema de coordinación para evitar que los proyectos de cooperación se ejecuten de manera aislada y coyuntural.

Por ello, la Segeplan ha propuesto para alinear los recursos de la cooperación internacional (CI), tanto a nivel departamental y municipal, que se gestionen los recursos a través de un enfoque territorial a través de las necesidades identificadas dentro de los planes municipales y departamentales de desarrollo. En pos de ese gran objetivo, como acción complementaria al mapeo de la Cooperación Internacional en territorio y como acción de seguimiento, se propuso el mecanismo denominado *"Sistema de Gestión, Coordinación y Diálogo de la Cooperación Internacional en los Territorios"*.

Esta propuesta que busca concretar el compromiso de la alineación de esfuerzos, se inició en los 15 departamentos donde se realizó el mapeo de la cooperación internacional en territorio¹⁹ pero debido a las restricciones presupuestarias para el año 2011, su trabajo se detuvo. Dada su importancia, desde el mes de mayo del mismo año se renueva el trabajo, impulsándolo en cuatro departamentos: Quetzaltenango, Totonicapán, Zacapa y Chiquimula. El sistema de diálogo impulsado ha buscado su institucionalidad en el seno del CODEDE, donde hay representación de la mayoría de los actores de la Cooperación Internacional.

Por cuestiones funcionales se le ha denominado Comisión de Diálogo con la Cooperación Internacional en territorio y apoyados en un plan de trabajo ambicioso, se espera que arroje resultados en el corto tiempo. Esta es una propuesta que se vincula a partir de la lógica territorial, entre actores, instituciones y la cooperación internacional. Tiene la finalidad de armonizar y alinear la cooperación internacional, en función de las prioridades de desarrollo definidas en la planificación territorial y los planes sectoriales para la implementación de políticas públicas.

Entre sus acciones estratégicas está la actualización de la información del mapeo realizado en el año 2009 y parte del 2010 pero a través de criterios más amplios. La actualización del mapeo ahora busca capturar de manera diligente información no sólo de los programas y proyectos en ejecución sino también aspectos de gestión, seguimiento y evaluación de los proyectos en curso.

¹⁹ Véase: Mapeo de la cooperación internacional en territorio. Segeplan, junio, 2010.



La meta es que la Comisión se constituya como el ente articulador de la Cooperación Internacional, las políticas públicas, los planes de desarrollo y las distintas organizaciones de gobierno y de sociedad civil presentes en su territorio. A la vez, se plantea como una estructura capaz de realizar las gestiones ante los donantes para que los programas priorizados contemplados en los planes de desarrollo se ejecuten de una manera alineada. Finalmente, busca promover el monitoreo y evaluación de manera permanente sobre los resultados e impacto en los territorios.

Con un sentido mucho más amplio el Sistema de Gestión, Coordinación y Diálogo de la Cooperación Internacional en los Territorios considera la intervención en cinco niveles: nacional, regional, departamental, intermunicipal y municipal. Este modelo se sustenta en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

El diálogo en el territorio es una propuesta ambiciosa, demanda participación, implicación y socialización de los diversos actores de cooperación inmersos en territorio. Dentro de los objetivos próximos de Segeplan, se encuentra consolidar y articular en los cuatro departamentos mencionados, su accionar con el SNP, que es donde radica la oportunidad para lograr la alineación y apropiación de la cooperación internacional a nivel territorial.

2. Reingeniería institucional de la cooperación internacional

2.1. Ministerio de Relaciones Exteriores (Minex)

El Ministerio de Relaciones Exteriores ha realizado para la gestión de Gobierno de 2008 – 2012 los *“Lineamientos de política exterior”*, documento que marca la estrategia a abordar en materia internacional frente al cambio de paradigmas internacionales al que se enfrentan los países, de cara a afrontar los efectos de la globalización y que de no encauzarse correctamente, amenaza su propia gobernabilidad.

Estos lineamientos de política exterior se destinan a avanzar en el cumplimiento de los ODM, tomando como ejes primordiales: la integración regional, la lucha contra la pobreza, el cambio climático, la

inseguridad alimentaria, los derechos humanos, la migración, la seguridad ciudadana y la cooperación internacional. En este último, los lineamientos tienen como objetivo *“Fortalecer la cooperación internacional hacia Guatemala y la cooperación de nuestro país al exterior.”*

El tema de cooperación internacional emerge como un tema transversal dentro de las relaciones internacionales, donde Guatemala aspira a recibir de fuentes bilaterales y multilaterales así como ser oferente de cooperación horizontal a otros países en torno a buenas prácticas desarrolladas a nivel nacional.

La dirección que ha tenido Cancillería con el tema de cooperación internacional ha sido orientada a promover el fortalecimiento de la Declaración de París, a través de comisiones mixtas, comisiones binacionales, desarrollo de proyectos de cooperación y la apertura comercial. En este último se puede destacar la negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y las relaciones que se han establecido a raíz de la firma de tratados de libre comercio con países de diversas regiones.

En torno al Acuerdo de Asociación que negocia Centroamérica y la Unión Europea, se incluyeron tres pilares: un acuerdo de libre comercio, un acuerdo de cooperación y un acuerdo político. Por medio de estos acuerdos se busca consolidar las relaciones entre las dos regiones para establecer un área de libre comercio y desarrollar una asociación política privilegiada basada en la promoción de la democracia y los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la buena gobernanza y el Estado de derecho. En esta misma línea se desea incrementar la cooperación birregional con vistas a alcanzar un desarrollo social y económico más equitativo y sostenible en ambas regiones, así como expandir y diversificar la relación comercial birregional, profundizando y fortaleciendo el proceso de integración regional.

El sentido de integración de Guatemala no limita su relación únicamente con Centroamérica, ya que se ha mantenido una política de apoyo y participación en aquellas instancias que caminan en la dirección de la integración latinoamericana, trabajando siempre con matices económicos y/o políticos. En este sentido, se han proyectado mecanismos de contacto entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad



Andina de Naciones (CAN), y la Comunidad del Caribe (CARICOM), así como el insertarse en nuevos espacios como lo es la recién constituida Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

Los temas que se han abordado dentro de los lineamientos de política exterior, han contribuido con el proceso de consolidación del proceso de integración centroamericana, priorizando de esta manera las relaciones con la región, obedeciendo a los intereses del país, el elevado nivel de interdependencia en materia de comercio y las inversiones directas.

2.2. Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin)

El Ministerio de Finanzas durante el actual período de gestión en el ámbito de la cooperación internacional, mostró avances en la mejora de la calidad de los sistemas de gestión de finanzas públicas, desarrollando mejoras a los manuales de clasificación presupuestaria, armonizando esta información con el manual del Fondo Monetario Internacional. Otro paso cualitativo importante, ha sido la implementación de la *“Cuenta Única de Préstamos y Donaciones”*, la cual tiene como objetivo regular el ingreso de las donaciones al país, respondiendo así en acciones a las premisas de la Declaración de París.

La necesidad de fortalecer la gestión financiera de las municipalidades está contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala, de tal forma que el artículo 255 establece que las corporaciones municipales deben procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de realizar las obras y prestar los servicios necesarios de sus habitantes. Una forma de ordenar las finanzas de los gobiernos subnacionales es la creación del Sistema Integrado de Administración Financiera – Municipalidades de Guatemala (SIAF-MUNI), que le permite a las entidades ediles llevar un control más eficiente de sus presupuestos, así como de las compras que realizan por medio del sistema GUATECOMPRAS.

Referente al sistema GUATECOMPRAS, el Congreso de la República emitió el Decreto número 45-2010, Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado, considerando que el contrato abierto es un sistema de compra y contratación, coordinado por el Minfin a través de la Dirección Normativa de Contrataciones y

Adquisiciones del Estado, con el objeto de seleccionar proveedores de bienes, suministros y servicios de uso general y constante o de considerable demanda, debidamente regulado para garantizar los procesos de adjudicaciones que se llevan a cabo.

Las convocatorias a licitarse, deben publicar en este sistema y una vez en el diario oficial. Entre ambas publicaciones debe mediar un plazo no mayor de cinco días calendario. Entre la publicación en GUATECOMPRAS y el día fijado para la presentación y recepción de ofertas deben transcurrir por lo menos cuarenta días calendario. En los procesos de cotización y de licitación, la entidad contratante debe publicar en GUATECOMPRAS, como mínimo, la siguiente información: bases de cotización o licitación, especificaciones técnicas, criterios de evaluación, preguntas, respuestas, listado de oferentes, actas de adjudicación y los respectivos contratos.

Con respecto al marco institucional sobre leyes de anticorrupción, el Minfin de acuerdo con el decreto No 114-97 del Congreso de la República, se establece como ente rector del Sistema de Contrataciones del Gobierno Central y sus entidades descentralizadas y autónomas, teniendo como objetivo garantizar que los recursos del Estado no sean utilizados para el lavado de dinero u otros activos por medio de contrataciones públicas que impliquen asociaciones ilícitas que pretenden impunidad. Para ello también fue necesario, crear las *“Normas de Transparencia en los Procedimientos de Compra o Contratación Pública”* a través del Acuerdo Ministerial Número 24-2010.

El Minfin ha puesto en vigencia nuevas normas que mejoran la transparencia de los procesos de compras o contrataciones públicas. Estas disposiciones ministeriales se reflejan en:

- Acuerdo Ministerial No. 23-2010, Reglamento del Registro de Proveedores del Estado.
- Acuerdo Ministerial No. 24-2010, Normas de Transparencia en los Procedimientos de Compra o Contratación Pública.
- Resolución de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado DNCAE 11-2010, Reformas a la Resolución DNCAE 30-2009, Normas de Uso del Sistema de Información GUATECOMPRAS.



Las propuestas que dieron lugar a esta normativa fueron presentadas a diversos sectores con la intención de recibir sugerencias y recomendaciones para mejorar su contenido. Una de las instancias que conocieron las propuestas fue la mesa de diálogo fiscal entre el Gobierno y el CACIF, expresando consenso para su aprobación y pronta vigencia, considerándolas un avance en el combate a la corrupción en las compras del Gobierno. De manera similar se expresaron los representantes del sector privado y de la sociedad civil que integran el *"Grupo Multisectorial de CoST Guatemala"*.

Con la vigencia de las disposiciones ministeriales descritas se pretende el siguiente control:

- Los oferentes en procesos de compra o contratación pública declararán en las plicas, bajo juramento, la veracidad de la información y documentación presentada. Con esta medida podrá perseguirse penalmente la presentación de información o documentación falsa.
- Para poder estar habilitado en el registro de proveedores del Estado:
- Las sociedades mercantiles (empresas) deberán publicar el testimonio de la escritura constitutiva, la identidad de los propietarios, representantes, directivos y accionistas, así como otra documentación de respaldo.
- Las Organizaciones No Gubernamentales deberán publicar el testimonio de la escritura constitutiva, así como la identidad de sus directivos y socios.

Los oferentes deberán presentar:

- Certificado extendido por un banco del sistema que acredite la titularidad de las cuentas y operaciones bancarias que posea el oferente.
- Declaración jurada en la que conste la capacidad económica, giro comercial u objeto de la organización y su historial.
- Solvencia fiscal extendida por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).
- Estados financieros certificados por contador público y auditor registrado en la SAT.
- En el caso de contratistas de obras y consultores, constancia de inscripción en el registro de precalificados que corresponda.

A través del sistema GUATECOMPRAS, la información del Registro de Proveedores del Estado observará criterios de máxima publicidad y gratuidad, garantizando su disponibilidad y acceso público. Los proveedores del Estado serán responsables de actualizar durante enero de cada año, la información y datos publicados en el Registro.

Un proveedor podrá quedar inhabilitado del Registro de Proveedores en caso se verifique que la información presentada no esté actualizada o completa. Los eventos o procedimientos que estén en trámite, continuarán y finalizarán con base en las disposiciones ordinarias y reglamentarias vigentes a su inicio. Con estas nuevas normas, el Minfin logra un avance más en su agenda de transparencia fiscal, en este caso apoyando el esfuerzo gubernamental por mejorar las compras y contrataciones estatales.

2.3. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia: Reingeniería de la Subsecretaría de Cooperación Internacional

Dentro del *"Plan Estratégico 2008-2012. Traer la Segeplan al Siglo XXI"*, el objetivo de orientar, coordinar y monitorear la cooperación internacional para optimizar e incrementar su impacto en el desarrollo nacional. Para ello, requería un reposicionamiento técnico-político capaz de desarrollar un SCI capaz de promover una efectiva orientación y canalización de la cooperación internacional en función de las políticas nacionales y territoriales, coordinando así, las prioridades sectoriales a nivel del diálogo nacional y a nivel territorial, la conjunción entre la participación ciudadana y los consejos de desarrollo.

El cumplimiento de este enfoque requería un rediseño de las funciones y competencias actuales de la Subsecretaría de Cooperación Internacional (SsCI) para que dejara de ser una instancia que sólo tramita iniciativas y proyectos, para convertirse en una entidad encargada de orientar, enfocar, monitorear y evaluar la efectividad de la cooperación en el país, teniendo como punto de partida, la estrategia de desarrollo del país y como referencia, una política de cooperación internacional.

Dentro de este esquema, la cooperación internacional pasó a ser concebida como una función estratégica del



Estado, y por tanto, de la planificación del desarrollo. Por ejemplo, en la estructura orgánica de Segeplan del año 2003, la función se realizaba a través de una Dirección de Cooperación Internacional, compuesta por dos subdirecciones (Cooperación Multilateral y Bilateral), con sus respectivos equipos de consultores. Luego, mediante el Acuerdo Gubernativo 497-2007, se crea la Subsecretaría de Cooperación Internacional (SsCI), integrada por tres direcciones: la Dirección de Gestión de la Cooperación Internacional, la Dirección de Cooperación Internacional Territorial y la Dirección de Seguimiento y Evaluación de la Cooperación Internacional. Sin embargo, el reglamento interno no definía ninguna función específica para cada una de éstas.

Como parte del plan estratégico 2008-2012, Segeplan realizó una reestructura en toda la institución, fructificando en un nuevo reglamento orgánico (Acuerdo Gubernativo 271-2010) donde se reflejan cambios importantes en la SsCI, fortaleciéndola a lo interno y a diferencia de la estructura anterior, tiene funciones específicas, definidas de la siguiente manera:

estrategias delimitadas de manera regional y bilateral en consonancia con las prioridades nacionales y los ejes de acción del SNP. De esta manera, se proporcionan directrices para la gestión, con una visión amplia de la arquitectura internacional de la CI en la gestión del desarrollo, tanto a nivel territorial, como sectorial. A su vez, es un eje articulador con el Minex y el Minfin a través del trabajo realizado en el Consejo de Cooperación Internacional.

- **Dirección Ejecutiva**, asumiendo una función central, de apoyar al Subsecretario (a) en la administración y dirección interna de la Subsecretaría. Apoya la implementación de las decisiones que emanan del Despacho Superior con respecto a las áreas de su competencia, asegurando el adecuado cumplimiento y articulación con el trabajo de las demás dependencias. Sirve de bisagra entre las funciones político-técnico que realiza la Subsecretaria, asumiendo las responsabilidades técnico-administrativas. Eventualmente participa en las funciones

Gráfica 2.6: Esquema de Subsecretaría de Cooperación Internacional Segeplan



Fuente: Reglamento Orgánico Interno 2010, Segeplan

- **Subsecretaría de Cooperación Internacional**, teniendo como papel central promover la alineación, armonización de la cooperación internacional como una herramienta complementaria a la acción nacional de desarrollo, mediante la promoción y el desarrollo de

estratégicas y de negociación, especialmente cuando asume las funciones de la Subsecretaria, que específicamente en la Subsecretaría de Cooperación Internacional es constante, ya que la Subsecretaria debe participar en muchos espacios internacionales.



La coordinación, organización, planificación y control interno son parte de sus responsabilidades. Es quien aglutina el proceso de planificación de la Subsecretaría, además de la definición y seguimiento de las metas a corto plazo, como las relativas al Plan Estratégico de la Segeplan. Su relación constante es con las Direcciones, velando por el cumplimiento de las funciones y apoyando en la definición de estrategias y mejora de procesos. En coordinación con la UGPE²⁰ realiza las acciones de negociación y seguimiento a la cooperación financiera y técnica que recibe la Segeplan de fuentes cooperantes.

- **Dirección de Gestión de la Cooperación Internacional:** Esta dirección es la encargada de realizar las acciones de gestión, negociación y seguimiento de la cooperación técnica y financiera no reembolsable ante las fuentes cooperantes. Tiene como función, obtener los recursos externos necesarios como complemento a las disponibilidades nacionales enmarcadas en las prioridades del país. Por otro lado, actualiza y proporciona herramientas a las instituciones del Estado para fortalecer las capacidades nacionales y, de esta manera agilizar, la gestión y ejecución de la cooperación internacional. Este trabajo de actualización en temas de cooperación internacional también se proporciona como apoyo técnico a las delegaciones de Segeplan, articulando de esta manera el trabajo con el territorio.
- **Dirección de Enlace Territorio Cooperación Internacional:** Articula el trabajo de cooperación internacional con el territorio, enmarcándose en las acciones contempladas en los Planes de Desarrollo (DP) municipales y departamentales, principalmente. El trabajo de la dirección se articula con varios actores, entre los que destacan las delegaciones departamentales y regionales de Segeplan, interviniendo o promoviendo la CI que se realiza a través de gobiernos locales y/o actores territoriales. Haciendo evidentes las necesidades

del país desde el plano territorial, procurando una mejor articulación entre la demanda y oferta por área geográfica y fuente cooperante.

- **Dirección de Análisis de la Cooperación Internacional:** Propone el contenido de los lineamientos de políticas y/o estrategia dentro del ámbito de la CI a nivel sectorial, institucional y territorial, así como monitorea las acciones de cooperación internacional con vistas a evaluar y determinar su eficiencia y eficacia. De esta dirección parten las directrices para la gestión política y técnica a ser consideradas por la SCI en el ámbito nacional e internacional, tomando como premisa el cumplimiento de la Declaración de París y su relación con las políticas, planes y programas nacionales. La dirección de análisis de la CI también proporciona el seguimiento de la cooperación sur-sur para potencializar al país como oferente de cooperación internacional y así explorar nuevos campos de acción. Otro espacio de intervención es el acompañamiento técnico en el CCI para vincular el trabajo técnico con las decisiones políticas.

3. Funcionalidad e integración del Sistema de Cooperación Internacional.

La recuperación del SNP ha contribuido a que el Estado recupere su papel en la gestión hacia el desarrollo, propiciando una mayor representatividad e inclusión de la población. El sistema busca dotar al Estado de la capacidad para generar una sinergia articuladora que permita organizar y priorizar la demanda social, teniendo como objetivo: conciliar los intereses de los diversos actores a través de políticas públicas, con el fin de que mediante su programación e implementación se asigne el recurso público de manera óptima, de modo tal que se dinamicen las potencialidades de los territorios y se aseguren las orientaciones estratégicas del desarrollo nacional en todos sus niveles.

El SCI pretende, a través de las diversas interrelaciones, mejorar la negociación y gestión de la cooperación. Para ello, el diálogo debe propiciarse a través de diversos niveles, según los objetivos establecidos, ya sean en la adquisición y valoración de los préstamos internacionales desde la perspectiva del desarrollo o el papel de los cooperantes en el financiamiento del presupuesto.

²⁰ Unidad de Gestión de Proyectos Especiales. Tiene como función coordinar y dar seguimiento a las acciones administrativas y financieras implementadas para la atención de los programas y proyectos en materia de cooperación internacional de carácter reembolsable y no reembolsable en los que la Segeplan, haya sido designada como entidad responsable o beneficiaria directa.



El objetivo de plantear una reingeniería institucional está en promover una adecuada y efectiva coordinación entre las entidades rectoras para poder implementar los diversos compromisos nacionales e internacionales, así como generar un sistema orientador en torno a los lineamientos, procedimientos, gestión y alianzas estratégicas en materia de cooperación internacional.

Como se ha podido notar, la nueva arquitectura de la cooperación internacional ha supuesto para el país una serie de desafíos institucionales de diálogo y coordinación entre las instancias rectoras, así como de participación, inclusión y representatividad de los demás actores que forman parte del SCI. En este marco, para hacer más eficiente la coordinación, interlocución y la gestión de la cooperación internacional, se ha conformado como instancia colegiada el CCI y el papel que cada una de las entidades rectoras debe ejercer sobre el circuito de la cooperación²¹.

En estos tres años se han dado pasos importantes para construir un SCI, sin embargo, la estructura central (el CCI) todavía está en proceso de institucionalización y reglamentación.

El CCI se integra dentro del SCI para apoyar el proceso de seguimiento y evaluación, verificando el cumplimiento oportuno de las metas acordadas tanto en los distintos niveles de planificación, como en los contratos de préstamo y en los convenios de donación suscritos por el país. El CCI debe alertar oportunamente sobre los atrasos o los incumplimientos de estos acuerdos por parte de los actores involucrados para que de esta manera, active el proceso para resolverlos o se tomen las acciones más convenientes para los intereses del país. Además, ordena los procesos en torno a la ejecución, seguimiento y evaluación a través de la coordinación interinstitucional y un efectivo diálogo entre cooperantes y las OSC.

Finalmente, el comportamiento de la cooperación internacional y su contribución al avance hacia resultados de desarrollo requiere una definición clara sobre el papel de cada uno de los actores y una mejora en los procedimientos en torno a su gestión de acuerdo a las prioridades nacionales. Éstas deben estar definidas de manera suficientemente concreta, operativa y en concordancia con las políticas públicas y una planificación que abarque los distintos niveles territoriales articulados con el abordaje sectorial, institucional o temático.

21 Ver Capítulo 1

CAPÍTULO



3

“la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se ha reducido para América Latina como producto del balance mundial en la agenda de cumplimiento de los ODM, haciendo que se concentre en otras regiones.

Esta situación a pesar de la ratificación de los diversos instrumentos internacionales, ha provocado que la mayor parte de países centroamericanos reciba financiamiento por la vía del endeudamiento y que las donaciones se hayan reducido paulatinamente”.

“Una perspectiva común: Camino al 4º Foro de Alto Nivel Busan Corea”

***Tendencias de la cooperación
internacional en Guatemala
2008-2010***





Tendencias de la cooperación internacional en Guatemala 2008-2010

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. Ésta 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 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. Puede ser reembolsable, cuando el país tiene la obligación de devolverla, y 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 existen 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.

A continuación se expone el comportamiento de la AOD y de la cooperación internacional conforme a la suscripción y desembolsos a través de sus diversas modalidades (reembolsable y no reembolsable) así como también por fuente cooperante (bilateral, multilateral

financiero y otros organismos multilaterales)²² y por el tipo de cooperación (financiera, técnica y en especie). Se presenta además, un análisis sobre los niveles de alineación conforme a su inclusión presupuestaria, los sectores priorizados en las Declaraciones de Antigua I y II, así como también, a partir de las diversas tendencias que presenta, realizando finalmente, una valoración desde su perspectiva territorial, regional y desde la óptica Sur-Sur.

1. Comportamiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo 2008-2010.

Luego de los compromisos estipulados en las Declaraciones, conferencias, cumbres y foros internacionales, particularmente en el ODM 8 y la evaluación del cumplimiento de los ODM a nivel mundial (Cumbre del Milenio +5, New York 2005) donde se resaltó el compromiso de los países desarrollados de incrementar su AOD hasta el 0.5 del PIB en el 2010 y del 0.7 del PIB para el 2015, se pauta el establecimiento de indicadores que apunten a mejoras en cuanto al grado de concesionalidad, señalando que el 90% de la AOD entregada debe ser en concepto de donaciones y solo el 10% en créditos.

La OCDE ha estipulado como mecanismos preferentes de priorización en el destino de la AOD sobre cuatro criterios de ingresos: bajo nivel de desarrollo (menos de US\$ 935), medio bajo (US\$ 936 a US\$ 3,705) y el nivel medio alto (US\$ 3,706 a US\$ 11,455). En esta clasificación, Guatemala se encuentra como un país de renta media baja, por lo cual, no es necesariamente un país prioritario, por tanto, sus posibilidades de recibir mayor cantidad de AOD, limitadas.

22 Con respecto a los fondos de fuentes multilaterales, se encuentran divididos en dos grupos, el primero, provenientes de organismos financieros que otorgan en su mayoría fondos reembolsables tales como el BID, BIRF y BCIE; el segundo, se encuentran los fondos en su mayoría de carácter no reembolsable, provenientes organismos tales como de la 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.



Tabla 3.1	Relación entre la AOD con el presupuesto vigente y el PIB 2008-2010		
	AOD 2008-2010		
Año	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%
AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo			
Fuente: Elaboración propia con datos de Minfin, Banguat y Segeplan			

Conforme al presupuesto vigente para el año 2008, la AOD representó el 6.08%, luego bajó al 4.44% (2009) y finalmente ascendió al 5.18% en 2010. En el caso del producto interno bruto, los porcentajes no alcanzan el 1% en ninguno de los tres años.

Tabla 3.2	Ayuda Oficial al Desarrollo reportada por América Latina y el Caribe (En millones de US\$)
País	AOD 2011
Haití	1664
Perú	1055
Jamaica	1013
Honduras	821
Bolivia	708
Colombia	670
El Salvador	431
República Dominicana	394
Guatemala	247
Ecuador	183
Fuente: Segeplan, elaboración propia con datos de la OCDE, 2011.	

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

El país, de acuerdo a los resultados arrojados en la Encuesta OCDE 2008-2010, recibió en el 2008 un monto de AOD de US\$ 352.99 millones. En 2009, la AOD disminuyó a US\$ 271.57 millones, aumentando al 2010 en US\$ 348.26 millones de dólares, aunque no alcanzó el nivel observado en 2008, a pesar de que en mayo de 2010 ocurrió la erupción del volcán Pacaya y el paso de la tormenta tropical Agatha y las lluvias posteriores de mayo a septiembre, cuyas pérdidas y daños²³ alcanzaron un valor aproximado de US\$ 1, 552,6 millones de dólares, equivalentes a 4.1% del producto interno bruto del país.

La AOD en lugar de aumentar, presenta tendencias a la disminución de fondos y comparativamente, de los 78 países que reportaron datos para la Encuesta OCDE para el año 2010, Guatemala ocupa el lugar 61 con 246.81 millones de US\$ recibidos en materia de AOD²⁴. En cuanto a América Latina y el Caribe, Guatemala ocupa el penúltimo lugar de los 10 países encuestados, solamente supera a Ecuador que registra US\$ 182 millones.

23 Evaluación Conjunta Gobierno de Guatemala y Misión interagencial, Evaluación de daños y pérdidas sectoriales, octubre 2010.

24 La OCDE decidió reportar los datos de AOD sin lo estipulado por Estados Unidos debido a que no utiliza los criterios estipulados para ser tomada en cuenta como tal. Con esta suma, Guatemala recibe en AOD 348.26 millones de US para el año 2010.



2. Cooperación suscrita y desembolsada 2008-2010

2.1. Cooperación suscrita 2008-2010

La cooperación internacional suscrita durante los años 2008-2010 ascendió a un total de US\$ 3,137.57. El año 2009, constituyó la mayor cantidad con US\$ 1, 858.71 millones, le sigue el 2010 que acumuló un total de US\$ 643.41 millones y el 2008 que finalizó con US\$ 635.45 millones.

cooperación por US\$ 32.18 millones en especie, US\$ 119.92 millones de técnica y US\$ 249.57 de financiera, totalizando US\$ 401.67 millones.

En el caso de la cooperación financiera, seis fuentes cooperantes suscribieron el 90.01% del total. En primer lugar, Estados Unidos (57.01%) seguido por España (14.65%) y China-Taiwán con US\$ 42.20 millones (10.40%). El resto de cooperantes estuvo conformado por Canadá (4.00%), Japón (4.00%), Venezuela (3.94%) y Alemania (3.74%),

Tabla 3.3	Cooperación suscrita 2008-2010 suscrita por fuentes bilaterales según tipo de cooperación (Millones de US\$)										
Fuente	2008			2009				2010			Total 08-10
	CTNR	CFNR	Total	CTNR	CFNR	CENR	Total	CTNR	CFNR	Total	
EEUU		53.15	53.15		71.84		71.84		106.46	106.46	231.45
España		32.86	32.86		10.12		10.12		16.5	16.5	59.48
China-Taiwán			-		40		40		2.2	2.2	42.2
Alemania			-	24.6			24.6		15.18	15.18	39.78
Japón	2.11		2.11	2.13	0.44		2.57	4.4	15.81	20.2	24.88
Canadá		8.2	8.2	0.49	1.05		1.54		7.51	7.51	17.25
Venezuela			-		16		16			0	16
Corea	4.8		4.8	2.85			2.85	4.53		4.53	12.18
Países Bajos			-				0	10.07		10.07	10.07
Italia		3.52	3.52	2.17		2.6	4.77		0.06	0.06	8.35
Suecia		2.38	2.38	2.83	0.58		3.46		1.43	1.43	7.27
Brasil	0.31		0.31	0.51		2.84	3.35			0	3.66
Rusia			-				0		1	1	1
Total	7.22	100.11	107.33	35.58	140.03	5.44	181.1	19	166.15	185.14	473.57
CTNR: Cooperación Técnica No Reembolsable						CFNR: Cooperación Financiera No Reembolsable					
CENR: Cooperación en Especie No Reembolsable											
Fuente: Segeplan											

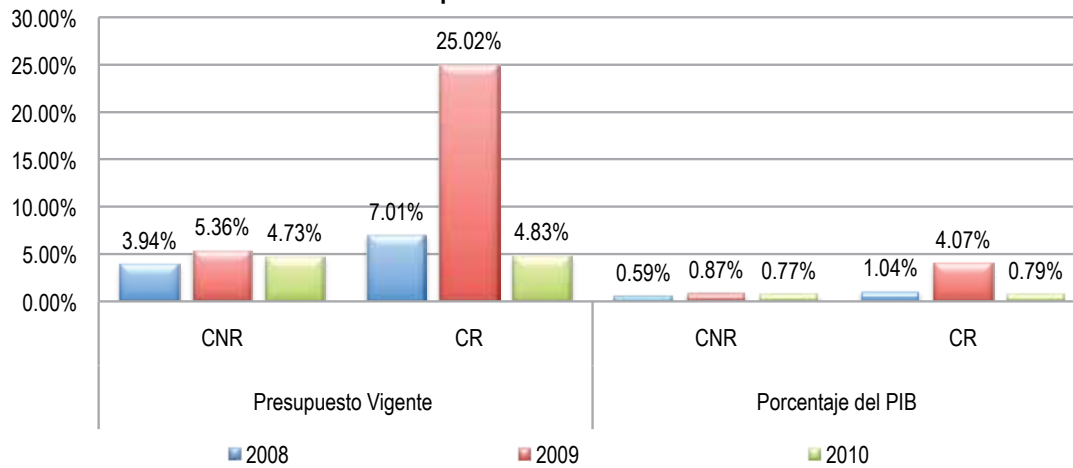
La cooperación bilateral no reembolsable para el trienio suscribió por valor de US\$ 473.6 millones, divididos entre US\$ 406.27 millones con carácter financiero²⁵, US\$ 61.81 millones de cooperación técnica y US\$ 5.43 millones en especie. Por su parte, las fuentes multilaterales convinieron para los tres años,

Conforme a la relación entre la cooperación suscrita y el presupuesto, la cooperación registra una variación significativa conforme al año 2009, siendo la cooperación reembolsable el 25.02% del presupuesto vigente y 4.07% del PIB. Mientras las donaciones figuraron con 5.36% del presupuesto vigente y 0.87% del PIB. El porcentaje que representó el total de la cooperación suscrita significó conforme al presupuesto un 30.38% y frente al PIB un 4.94%.

²⁵ Si bien la suscripción realizada por Estados Unidos se hace dentro del convenio a través de un carácter financiero, no significa que se reciba el recurso como tal. Como no utiliza los mecanismos nacionales, la cooperación puede utilizarse tanto para el pago de servicios técnicos, como para la adquisición de bienes y servicios.



Gráfica 3.1
Cooperación suscrita 2008-2010



Fuente: Banguat, Minfin, Segeplan

Los años 2008 y 2010 en términos globales figuran con porcentajes similares, teniendo en total de cooperación suscrita de 10.95% y 9.57% respectivamente.

Sin embargo, la cooperación reembolsable representa el 7.01% en el 2008 y ya para el 2010 el porcentaje es menor, contando con 4.83%.

Durante el período 2008-2010, los préstamos fueron suscritos en su totalidad por fuentes de carácter multilateral por valor de US\$ 2, 122.30 millones de cooperación financiera y US\$ 141 millones de técnica, sumando para el trienio (2008-2010) un total de US\$ 2,263.30 millones.

El 98.69% se concentró en tres organismos financieros: BID (46.10%), el BIRF (33.62%) y el BCIE (18.96%). El año de mayor cantidad de préstamos fue el 2009, adquiriéndose por valor de 1,542.64 millones.

Tabla 3.4	Cooperación multilateral suscrita de organismos financieros 2008-2010 (Millones de US\$)													
Fuente	2008					2009				2010				Total
	CTNR	CFNR	CTR	CFR	Total	CTNR	CFNR	CFR	Total	CTNR	CFNR	CFR	Total	
BID	5.9		50	100	155.9	8.25		758.5	766.75	3.78	50	125	178.78	1101.43
BIRF	0.41		80	62.3	142.71	2.24		570	572.24	0.25		85	85.25	800.20
BCIE		1		86.5	87.5		0.65	203	203.65		1	115	116	407.15
FIDA				17	17									17.00
OFID				11	11									11.00
Total	6.31	1.00	130.00	276.80	414.11	10.49	0.65	1531.50	1542.64	4.03	51.00	325.00	380.03	2336.78
CTNR: Cooperación Técnica No Reembolsable							CFNR: Cooperación Financiera No Reembolsable							
CENR: Cooperación en Especie No Reembolsable							CFR: Cooperación Financiera Reembolsable							
CTR: Cooperación Técnica Reembolsable														
Fuente: Segeplan														



El siguiente grupo de fuentes multilaterales se caracteriza por suscribir fondos cooperación no reembolsable para el período 2008-2010.

Está comprendida por la suscripción de cooperación en especie con US\$ 32.18 millones, US\$ 119.92 millones por cooperación técnica y la financiera que totalizó US\$ 249.57 millones.

Con respecto a la cooperación técnica no reembolsable, el 82.80% se concentró en tres fuentes, el SNU (64.70%), la OPS (17.41%) y la UNFPA (7.15%).

Por último, en la cooperación financiera no reembolsable preponderaron tres fuentes principales que fueron la Unión Europea (UE) que realizó un aporte de US\$ 96.97 millones, el PNUD US\$ 40.97 millones y el SNU con US\$ 29.75 millones.

Frente al total de cooperación suscrita en los tres años (US\$ 3,137.57 millones), la cooperación reembolsable implica el 28.29%, es decir, que de cada US\$ 10.00 dólares que se reciben provenientes de la cooperación internacional, US\$ 7.10 son contraídos a nivel de deuda.

Tabla 3.5		Cooperación suscrita fuentes multilaterales 2008-2010 (Millones de US\$)									
Fuente	2008			2009			2010				Total 08-10
	CTNR	CFNR	Total	CTNR	CFNR	Total	CTNR	CFNR	CENR	Total	
UE		18.31	18.31	5.21	69.91	75.12		8.75		8.76	102.19
SNU	64.1	10.8	74.9		18.95	18.95				-	93.85
PNUD		2	2		14.52	14.52		24.45		24.45	40.97
PMA			-						32.18	32.18	32.18
OPS	10.81		10.81	6.44	1.8	8.24		1.73		1.73	20.78
UNICEF		7.27	7.27		6.59	6.59		2.6		2.6	16.46
UNFPA	0.58		0.58		6.38	6.38	6.5			6.5	13.46
FAO			-	5.42		5.42		1.76		1.76	7.18
OEA		0.17	0.17		0.73	0.73		0.2		0.2	1.1
Total	75.49	38.55	114.04	17.07	118.88	135.95	6.5	39.49	32.18	78.18	328.17
CTNR: Cooperación Técnica No Reembolsable CENR: Cooperación en Especie No Reembolsable					CFNR: Cooperación Financiera No Reembolsable						
Fuente: Segeplan											

2.2. Cooperación desembolsada 2008-2010

En el contexto de los desembolsos recibidos por el país durante los años 2008-2010 ascendió a un total de US\$ 2,486.46 millones. Los desembolsos mantienen la tendencia de las suscripciones conforme a la reducción de donaciones y el incremento de préstamos.

Es por eso que por años, los montos van ascendiendo en una proporción mayor por la obtención de préstamos.



En el 2008 se percibió un monto total de US\$ 521.03 millones, el siguiente año constituyó la mayor cantidad con US\$ 990.67 millones, y finalmente el 2010 finalizó la recepción con US\$ 974.76 millones.

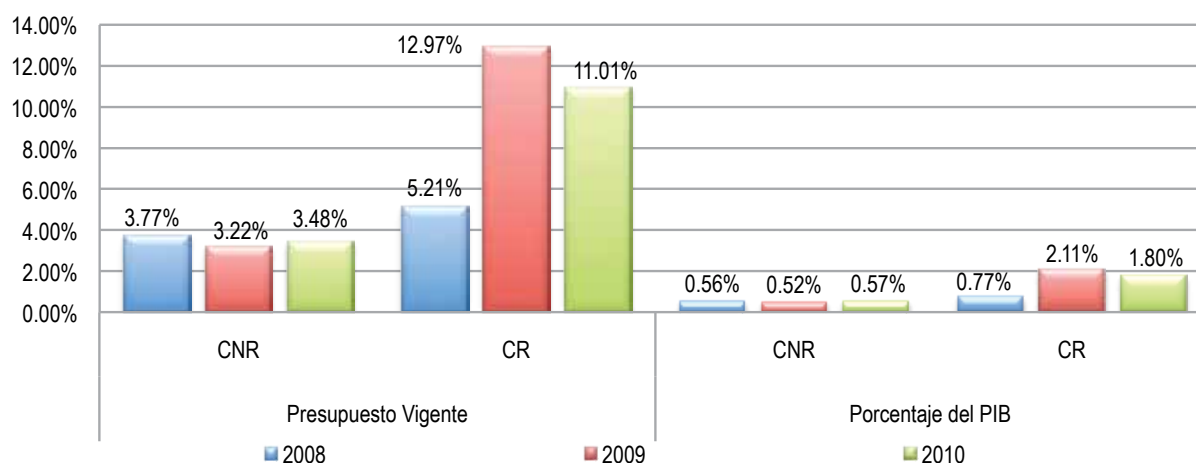
Dentro del total de cooperación desembolsada, las donaciones representan el 26.23%, totalizando un valor de US\$ 652.28 millones, siendo cooperación financiera la mayor (US\$ 507.28 millones), luego la cooperación técnica (US\$ 101.93 millones); y finalmente la de en especie (US\$ 43.07 millones).

Conforme a los préstamos, se desembolsaron US\$ 1,834.18 millones, correspondiendo financieramente un valor de US\$ 1,729.13 y en concepto técnico por US\$ 105.01.

El año con mayor desembolso de recursos porcentuales de donaciones fue el 2008 con 3.77%, siendo también el año que registra la menor adquisición de fondos provenientes de deuda con un 5.21%.

Si se comparan las donaciones conforme al PIB, el año 2008 representa un 0.56% del PIB, mientras que en el 2009, período con menor relación, obtuvo el 0.52% y para el 2010, registra un ligero aumento, finalizando con 0.57%. Con relación a la cooperación reembolsable, solamente el año 2008 no alcanza el uno por ciento. Los dos años siguientes registran el 2.11% y el 1.80% respectivamente.

Grafica 3.2
Cooperación desembolsada 2008-2010



Fuente: Banguat. Minfin. Segeplan

La cooperación desembolsada refleja el mismo patrón en el 2009 conforme al presupuesto vigente, tal y como se refleja con lo suscrito.

El mayor incremento de los préstamos es de 12.97%, frente al menor porcentaje recibido en donaciones con el 3.22%. Le sigue 2010 que terminó con un porcentaje similar al anterior, obteniendo un total de 11.01%.

El mayor cooperante financiero bilateral fue Estados Unidos (58.80%), luego se ubicó Japón (12.70%), Reino de los Países Bajos (8.25%), España (6.72%) y Canadá (5.17%). En el caso de cooperación técnica, el 91.61% lo desembolsó Japón (33.17%), luego Alemania otorgando (31.10%) y Corea (27.34%).

Finalmente, para la cooperación en especie, estuvieron involucradas Italia (83.87%) y China-Taiwán (16.13%). La cooperación financiera reembolsable se distribuyó entre Japón (97.28%) y China-Taiwán (2.72%).



Cooperación desembolsada fuentes bilaterales 2008-2010															
Fuente	2008				2009					2010					Total 08-10
	CTNR	CFNR	CFR	Total	CTNR	CFNR	CENR	CFR	Total	CTNR	CFNR	CENR	CFR	Total	
EEUU		72.11		72.11		59.43			59.43		78.44			78.44	209.98
Japón	4.25	26.91	13.90	45.06	12.49	0.36		45.43	58.28	4.53	18.08		33.06	55.67	159.01
Países Bajos		10.42		10.42	0.52	5.09			5.61	0.04	13.97			14.01	30.04
Alemania	7.12	1.45		8.57	7.15	3.98			11.13	5.67	1.59			7.26	26.96
España		5.01		5.01		8.57			8.57		10.43			10.43	24.01
Canadá		7.82		7.82	0.07	2.56			2.63	0.07	8.10			8.17	18.62
Corea	2.17			2.17	11.08				11.08	4.28				4.28	17.53
China-Taiwán		3.04	2.58	5.62					-		5.03	0.50		5.53	11.15
Italia		3.52		3.52	2.17		2.60		4.77		0.06			0.06	8.35
Suiza		2.15		2.15		0.17			0.17		5.59			5.59	7.91
Suecia	0.68			0.68	0.74				0.74	1.10				1.10	2.52
Venezuela				-		2.24			2.24					-	2.24
Rusia				-					-		1.00			1.00	1.00
Total	14.22	132.43	16.48	63.13	34.22	82.40	2.60	45.43	164.65	15.69	142.29	0.50	33.06	191.54	519.32
CTNR: Cooperación Técnica No Reembolsable CENR: Cooperación en Especie No Reembolsable CFR: Cooperación Financiera Reembolsable															
Fuente: Segeplan															

Los desembolsos en materia de cooperación reembolsable, a diferencia de la suscrita, comprendió tanto fuentes bilaterales, como multilaterales, totalizando US\$ 1,834.18 millones, de donde US\$ 105.01 millones fueron de cooperación técnica y US\$ 1729.17

millones de financiera. China-Taiwán otorgó préstamos por valor de 2.58 millones, mientras que Japón fue por la suma de US\$ 92.39 millones. El resto fue otorgado por fuentes multilaterales financieras por US\$ 1739.21 millones.

Cooperación multilateral desembolsada organismos financieros 2008-2010 (millones de US\$)															
Fuente	2008					2009					2010				
	CTNR	CFNR	CTR	CFR	Total	CTNR	CTR	CFNR	CFR	Total	CFNR	CFR	CTNR	CTR	Total
BIRF	0.38		23.08	119.40	142.86	0.43	15.02		367.10	382.55		312.24	0.24	23.45	335.93
BID	2.07		12.23	25.51	39.81	2.94	11.93		287.77	302.64	0.50	260.70	4.22	19.30	284.72
BCIE		2.81		101.00	103.81			2.66	60.82	63.48	0.94	89.38			90.32
FIDA		0.16		4.74	4.90				3.24	3.24		2.20			2.20
OFID				-				2.57		2.57		0.10			0.10
Total	2.45	2.97	35.31	250.65	291.38	3.37	26.95	5.23	718.93	754.48	1.44	664.62	4.46	42.75	713.27
CTNR: Cooperación Técnica No Reembolsable CENR: Cooperación en Especie No Reembolsable CTR: Cooperación Técnica Reembolsable															
CFNR: Cooperación Financiera No Reembolsable CFR: Cooperación Financiera Reembolsable															
Fuente: Segeplan															



En el otro grupo de fuentes multilaterales, la cooperación financiera no reembolsable, el 88.84% se dividió en tres fuentes principales.

Con un aporte de US\$ 75.11 millones (49.39%) la UE, el PNUD desembolsó fondos por valor de US\$ 41 millones (26.96%) y el SNU que designó US\$ 15.74 millones (12.49%).

La cooperación técnica, se concentró en la OPS, quién destinó US\$ 17.26 millones y la FAO, desembolsando US\$ 6.86 millones.

Finalmente, la cooperación en especie fue otorgada en su totalidad por el Programa Mundial de Alimentos por un valor de US\$ 39.97 millones.

Tabla 3.8	Cooperación desembolsada fuentes multilaterales 2008-2010 (millones de US\$)												
Fuente	2008				2009				2010				Total 08-10
	CENR	CFNR	CTNR	Total	CTNR	CFNR	CENR	Total	CTNR	CFNR	CENR	Total	
UE		26.65		26.65	1.07	33.82		34.89	0.72	14.64		15.36	76.90
PNUD		17.78		17.78	0.40	9.14		9.54		14.08		14.08	41.40
PMA	7.20			7.20			8.58	8.58			24.19	24.19	39.97
OPS			5.41	5.41	5.41			5.41	6.44	1.38		7.82	18.64
SNU		3.02		3.02		8.26		8.26		4.46		4.46	15.74
FAO			3.31	3.31	2.00			2.00	1.55			1.55	6.86
UNICEF		2.41		2.41		2.12		2.12		1.15		1.15	5.68
UNFPA			0.61	0.61	0.64			0.64		1.25		1.25	2.50
OEA		0.17		0.17		0.10		0.10		0.09		0.09	0.36
Total	7.20	50.03	9.33	66.56	9.52	53.44	8.58	71.54	8.71	37.05	24.19	69.95	208.05
CTNR: Cooperación Técnica No Reembolsable CENR: Cooperación en Especie No Reembolsable CTR: Cooperación Técnica Reembolsable							CFNR: Cooperación Financiera No Reembolsable CFR: Cooperación Financiera Reembolsable						
Fuente: Segeplan													

3. Ejecución de préstamos y donaciones

La información contenida en este apartado hace referencia a la ejecución de préstamos y donaciones. La ejecución conlleva préstamos y donaciones de arrastre, es decir, tiene una temporalidad distinta al trienio, incluso, por los años de suscripción, puede proyectarse a años posteriores.

Los convenios y donaciones contabilizados son aquellas que han ingresado a presupuesto y que se encuentran en ejecución, o sea, no hacen una referencia al total de deuda.



Según la información proporcionada por Crédito Público del Minfin, los préstamos en ejecución durante el período 2008-2010 son 35. El más antiguo, data del año 2002 para las fuentes multilaterales, y con respecto a las donaciones, éstas datan del año 1,995 en las fuentes bilaterales.

Como se podrá notar, el comportamiento de la ejecución de los fondos de cooperación internacional hay una mayor cantidad proveniente de los préstamos frente a las donaciones. El monto total entre ambos es de US\$ 1,218.35 millones contratados en préstamos, frente a un US\$ 488.01 millones provenientes de donaciones, totalizando US\$ 1706.36 millones que aporta la cooperación. La diferencia entre ambas es de US\$ 730.88 millones a favor de los préstamos.

En términos globales, tanto en las donaciones y préstamos, los niveles de ejecución se encuentran por debajo del 50%, totalizando para los primeros un 45% y para los segundos un 41.7%. El patrón con respecto a las multilaterales financieras disminuye

en lo concerniente a las donaciones ya que tiene el porcentaje más bajo de ejecución con un 14%, mientras las fuentes multilaterales ejecutan el 48% y las bilaterales el mayor porcentaje, con un 53%. (Ver tabla 3.9)

En la ejecución de préstamos se cuenta con monto contratado por valor de US\$ 1,218 millones, de los que se han desembolsado US\$ 508.52 millones teniendo un restante por desembolsar de US\$ 710.35 millones. Por montos, el organismo financiero con mayor cantidad es el BID con US\$ 473.58 millones, sin embargo también es la fuente con menor porcentaje de ejecución 25.2%. El que presenta mayores porcentajes de ejecución es el BCIE con 75.3%. (Ver tabla 3.10)

Tabla 3.9		Donaciones en ejecución 2008-2010. Millones de US\$. Porcentajes.		
Fuente	Contratado	Desembolsado	Por desembolsar	Porcentaje ejecución
Multilaterales Financieras	72.04	9.79	62.25	14%
Multilaterales	231.42	110.40	121.02	48%
Bilaterales	184.58	98.64	85.94	53%
Total	488.04	218.83	269.21	45%
Fuente: Elaboración propia con datos de Crédito Público. Minfin 2008-2010.				

Tabla 3.10		Préstamos en ejecución 2008-2010		
Fuente	Contratado	Desembolsado	Por desembolsar	Porcentaje ejecución
BID	473.58	119.38	354.2	25.2
BCIE	266.45	200.61	65.84	75.3
BIRF	253.93	88.7	165.23	34.9
FIDA	67.37	25.09	42.28	37.2
KFW	26.26	11.88	14.33	45.2
OECE	88.12	51.28	36.84	58.2
OPEP	31	7.45	23.55	24
Suiza	5.07	4.13	0.94	81.5
Sin fuente	7.14	0	7.14	0
Total	1218.92	508.52	710.35	41.7
Fuente: Elaboración propia con datos de Crédito Público. Minfin 2008-2010.				



4. Baja inclusión de la cooperación en el Presupuesto de Ingresos y Egresos

En el contexto actual sobre el debate en la eficacia de la ayuda internacional, la alineación se introduce como un concepto de complementariedad entre cooperantes y gobierno. Se trata, pues, de un trazado ambicioso con respecto a la reorganización de los procesos de diálogo y planificación, pero que al mismo tiempo entraña un compromiso entre ambos de rendición de cuentas y de transparencia de la ayuda.

La cooperación internacional en Guatemala ha ido experimentando una serie de cambios y presenta avances más visibles en torno al diálogo político entre cooperantes y gobierno, siendo el enfoque sectorial, a través de mesas de diálogo, la estrategia de implementación para lograr la alineación entre agendas. A su vez, se plantea que se ha pasado del enfoque de proyecto, a uno con carácter programático.

La transformación ha intentado dejar de lado proyectos específicos y aislados, por una estrategia descentralizada a través de las instituciones que operan en lo local. Esto hace que no toda la ayuda utilice

los mecanismos nacionales, si no que sea ejecutada a través de ONG, organismos gubernamentales autónomos y descentralizados o empresas privadas, siendo un proceso exclusivo de los cooperantes, dificultando la operacionalización de los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Guatemala reporta convenios suscritos para el período 2008-2010 con 30 fuentes cooperantes oficiales, de las cuales 15 son bilaterales y 15 multilaterales. Durante el trienio se reportaron a Segeplan, 275 convenios de cooperación, 146 a través de fuentes multilaterales y 129 provenientes de las bilaterales. De éstos, 29 ingresaron por parte de las fuentes bilaterales a presupuesto y 61 lo hicieron provenientes de las fuentes multilaterales.

La estructura de la cooperación internacional en el país, contiene no solo deficiencias institucionales, sino que también operativas. Se ha ido desarrollando sin una rectoría común y sin una orientación estratégica.

Tabla 3.11		Convenios suscritos fuentes bilaterales multilaterales 2008-2010							
Fuente	Año				Fuente	Año			
	2008	2009	2010	Total		2008	2009	2010	Total
España	17	24	26	67	BID	16	12	9	37
Japón	1	5	3	9	UNFPA	7	1	1	9
Brasil	2	5	0	7	PNUD	7	9	14	30
Alemania	0	4	2	6	UNICEF	6	6	8	20
Italia	2	2	1	5	BCIE	3	4	2	9
E.E.U.U.	2	2	5	9	BIRF	3	4	2	9
Suecia	1	3	1	5	OEA	3	1	3	7
Canadá	1	2	2	5	FIDA	1	0	0	1
Taiwán	0	1	2	3	OFID	1	0	0	1
Corea	2	1	4	7	SNU	3	3	0	6
Países Bajos	0	0	1	1	UE	1	5	1	7
Rusia	0	0	1	1	UNESCO	0	0	0	0
Venezuela	0	1	0	1	FAO	0	3	1	4
México	0	1	0	1	OPS	1	2	1	4
Colombia	0	2	0	2	PMA	0	0	2	2
Total	28	53	48	129	Total	52	50	44	146

Fuente: Segeplan



Esto sin duda influye para que la cooperación internacional actúe de manera descentralizada y poco alineada²⁶. Como puede notarse, cerca del 32% de los convenios son ingresados al presupuesto. El efecto inmediato señala que la mayoría de instituciones públicas gestionan sus programas y proyectos con base a sus propios objetivos institucionales, estando escasamente vinculados a planes estratégicos y planes sectoriales, y en consecuencia, insuficientemente alineados a un plan o política nacional de prioridades estructuradas y apropiadas, conforme a una END.

El país presenta divergencias por tanto, en la fragmentación y dispersión de la cooperación en dos niveles y en dos ámbitos claramente diferenciados. El primer nivel se presenta la cooperación canalizada vía presupuesto y el otro a partir de la cooperación ejecutada bajo los mecanismos de la fuente cooperante, manifestándose, una, en el ámbito nacional y la otra, en el territorio.

La ejecución a través de esta vía tienen menores posibilidades de alinearse si no existe una estrategia de desarrollo a nivel local ya que se presenta una falta de coordinación entre autoridades locales y las fuentes cooperantes y ONG, tanto nacionales como

internacionales que ejecutan los fondos. Muchas acciones son dispersas y no mantienen una estrecha relación con los objetivos de desarrollo del municipio.

El problema radica en el desconocimiento y duplicidad de proyectos, o incluso, en la capacidad ejecutora tanto del Estado y de las fuentes cooperantes capaces de encontrar complementariedades y determinar sinergias entre productos y resultados; lo que implica promover acciones conjuntas entre las fuentes cooperantes, agencias y las entidades nacionales.

Las divergencias entre lo presupuestado y lo canalizado bajo el control de la fuente cooperante hacen que la previsibilidad de los recursos sea baja y las fuentes de información sobre desembolsos y destino de la cooperación sea débil. Esto se visibiliza claramente en los fondos suscritos a nivel bilateral.

Los siguientes datos reflejan que, tanto las fuentes bilaterales como las multilaterales que proporcionan cooperación no reembolsable, utilizan en su mayoría, los mecanismos de ejecución bajo el control de la fuente cooperante, evidenciando un escaso nivel de alineación.

Fuente	Cooperación suscrita ingresada a presupuesto 2008-2010. Mecanismos de Ejecución. Porcentajes							
	2008		2009		2010		2008 – 2010	
	PN	CFS	PN	CFS	PN	CFS	PN	CFS
Bilateral	9.01%	90.99%	58.22%	41.78%	29.20%	70.80%	37.79%	62.21%
Multilateral financiera	99.76%	0.24%	90.23%	9.77%	85.98%	14.02%	91.22%	8.78%
Multilateral	16.05%	83.95%	38.41%	61.59%	2.63%	97.37%	22.12%	77.88%
Total	41.61%	58.39%	62.29%	37.71%	39.27%	60.73%	50.38%	49.62%
PN Cooperación suscrita y que ingresan al presupuesto nacional								
CFS Cooperación suscrita para la ejecución de los fondos bajo el control de la fuente cooperante.								
Fuente: Elaboración propia con datos de Minfin y Segeplan.								

26 Al respecto Sanahuja sostiene que “en un sistema de ayuda altamente descentralizado y carente de normas vinculantes que definan pautas comunes de actuación, cada uno de estos actores cuenta con sus mandatos, cuando no con sus propias agendas de interés, y con objetivos normas y procedimientos de gestión y seguimiento diferenciados. Su complejidad a menudo suele estar en relación directa con la desconfianza que suscitan las instituciones y sistemas de gestión del país receptor y en la relación inversa con sus capacidades institucionales” (Sanahuja, 2010:84).



En el trienio, el 62.21% de la cooperación bilateral suscrita utilizó mecanismos privados para la ejecución de los fondos. Un caso que se presenta fuera de los parámetros, es el referente al año 2008, de donde solamente se registró en el presupuesto el 9.01%. Por años, el 2009 presenta los porcentajes más altos en cuanto a la inclusión de los aportes al presupuesto nacional. Ostenta el 58.22%, frente al 29.20% que obtuvo en el 2010.²⁷

En cambio, la mayoría de los fondos que se suscriben con las fuentes multilaterales financieras, debido a su naturaleza reembolsable, se realizan a través de los mecanismos nacionales, son acordados con el gobierno y por lo tanto ejecutados dentro del presupuesto nacional. En el 2008 presentan una inclusión presupuestaria del 99.76%, luego disminuye al 90.23% para finalizar con la menor cifra de 85.98%. En su conjunto los tres años promedian un 91.22% de inclusión presupuestaria. Las fuentes multilaterales que proporcionan fondos no reembolsables, tiene un desempeño menos alineado conforme a los otros dos tipos de fuentes. El primer año registra un 16.05%, luego aumenta a 38.41% y finaliza el 2010 con 2.63%, o sea, casi la totalidad de los fondos no registrados dentro de los mecanismos nacionales.

El comportamiento, tanto de la cooperación bilateral y con una mayor proporción para el caso de las multilaterales que suscriben cooperación no reembolsable, denota que en el manejo de los fondos de la cooperación, no se refuerza la capacidad nacional de planificación, implantación y rendición de cuentas permanente. Los cooperantes utilizan en su mayoría, una agenda propia. Además, la predictibilidad de cooperación es muy baja, por lo tanto, los esfuerzos de alineación poco sostenibles. Esto redundará en una suscripción de la ayuda poco alineada con los programas acordados, teniéndose parámetros poco confiables para hacer una planificación de los recursos acorde a las necesidades establecidas.

²⁷ Los siguientes análisis pretenden realizar un acercamiento al proceso de alineación entre gobierno y las fuentes cooperantes. Para el efecto, se han sacado los montos de Estados Unidos, ya que ninguna de las suscripciones se refleja dentro del presupuesto y por lo tanto, puede incidir en la variabilidad de los resultados. De ahí que por ello, la previsibilidad de la ayuda se presente de una forma más cercana con respecto a los demás fondos, tanto los que suscribe, como los que desembolsan las demás fuentes cooperantes.

5. Prioridades sectoriales de la cooperación internacional 2008-2010

Para que el país consiga una buena contribución de la cooperación internacional al avance hacia sus resultados de desarrollo se requiere la definición de las prioridades nacionales a un nivel suficientemente concreto y operativo, a través de las políticas públicas, un plan nacional de desarrollo y los planes subnacionales, ya sea a nivel territorial, sectorial, institucional o temático.

Los planes deben contar con un marco de resultados con indicadores de los ODM y otros objetivos de desarrollo nacionales, de resultados para el logro de los objetivos de desarrollo y de producción de bienes y servicios para alcanzar los resultados. Debe existir un mecanismo y una programación del seguimiento y evaluación de los planes. Mediante estos las políticas y planes, marco de resultados y mecanismo de seguimiento y evaluación el gobierno puede estar en condiciones de conducir el país y, adicionalmente, la cooperación internacional.

Ante la ausencia de indicadores base entre gobierno y cooperantes para medir la gestión de resultados para el desarrollo y la mutua responsabilidad, los siguientes análisis realizan un análisis sectorial en torno a dos niveles con los instrumentos con los que el país cuenta en la actualidad. El primero, se realiza en función de la suscripción y desembolso a partir de la ubicación sectorial, el segundo a partir de los sectores convenidos entre gobierno y cooperantes a través de Antigua I y II.

5.1 Suscripción y desembolso sectorial de la cooperación internacional 2008-2010

En cuanto a la cooperación por sectores, Guatemala utiliza el “Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el sector Público” para ubicar el gasto por sector. El manual tiene 6 grandes rubros que contienen una serie de clasificaciones que se desagregan en otros subsectores, referidos a la administración gubernamental, defensa y seguridad interna, servicios sociales, servicios económicos, deuda pública y otros no clasificables.



La cooperación internacional, cuando se incluye dentro del presupuesto, el mayor monto fue incluido para la construcción del proyecto de “Rehabilitación y Ampliación de la carretera CA- Norte, tramo Guatemala-El Rancho”, por parte de China-Taiwán. En menor medida, se tiene los fondos destinados a salud, energía, cultura y deportes y otras actividades de administración.

Por otro lado, las fuentes bilaterales se concentran particularmente en el sector de “otras actividades de servicios sociales”. Este sector se refiere a todos aquellos sectores no previstos dentro de las áreas de servicios sociales, tales como salud y asistencia social, trabajo y previsión social, educación, cultura y deportes, ciencia y tecnología, agua y saneamiento, vivienda, desarrollo urbano y rural y medio ambiente.

Si bien el sector mayoritario, está dirigido hacia los servicios y desarrollo social, la cooperación bilateral tiene una tendencia no siempre específicamente a la inversión, sino que puede referirse al pago del funcionamiento de técnicos. Estados Unidos por ejemplo, suscribió hacia este sector por un monto de US\$ 216. 95 millones. Esto explica que si bien, la cooperación tiene una tendencia enfocada al desarrollo social, las partidas están consignadas primordialmente a la administración, gestión, funcionamiento y apoyo en los sectores de servicios sociales.

Por parte de las fuentes multilaterales financieras, la mayor parte lo concentra los sectores de financieras y seguros y el de transporte, ubicados en la finalidad de servicios económicos. Le siguen servicios generales, otras actividades de administración y educación.

El sector de financieras y seguros se refiere a la inclusión de las acciones de administración y regulación de las actividades financieras, bancarias y de seguros. Este rubro se representa a través de la asistencia financiera como una contribución directa al presupuesto público nacional.

Dentro de esta categoría los fondos pueden justificarse nominalmente en función de ciertos sectores pero no existen limitaciones formales con respecto a dónde pueden gastarse los fondos, siendo básicamente de apoyo presupuestario. Es por ello que proporcionalmente tienen un mayor ingreso a

presupuesto ya que suponen una vinculación hacia los préstamos para salarios, funcionamiento y servicios de gestión en la administración pública.

La clasificación referida a transporte, comprende las acciones de administración de los servicios públicos de transporte vial, ferroviario, aéreo, marítimo y fluvial. Incluye la construcción, mantenimiento, señalización y servicios de vigilancia de tránsito de todos los medios de transporte, así como la infraestructura de estaciones terminales, puertos y aeropuertos y sus servicios complementarios. En materia de cooperación, esto refleja que los fondos son dirigidos a la construcción de infraestructura, primordialmente préstamos para carreteras.

Dentro de las fuentes multilaterales de tipo no reembolsable, se suscribieron acuerdos por cooperación no reembolsable, primordialmente en los sectores de salud y luego, igualmente a las bilaterales, en el de otras actividades de servicios sociales.

5.2 Alineación a nivel sectorial de los proyectos suscritos de la cooperación internacional

A pesar que han existido esfuerzos entre cooperantes y gobierno, los montos destinados a presupuesto y los ejecutados bajo el control de la fuente cooperante, todavía se percibe una fragmentación bastante alta de la ayuda, primordialmente cuando se clasifica la cooperación por sectores.

La finalidad de servicios sociales es la que presenta el menor nivel de alineación entre cooperantes y gobierno. Cuatro sectores prioritarios, educación, medio ambiente, otras actividades de servicios sociales y agua, aparecen sin ninguna partida presupuestaria asignada durante cada uno de los tres años del trienio 2008-2010.

En las fuentes multilaterales financieras todos los fondos fueron dirigidos al presupuesto, presentando para el caso de educación y medio ambiente un 100.00%.

En el caso de las fuentes multilaterales con carácter no reembolsable, la mayor parte de sectores no se encuentran alineados al presupuesto. Solamente en el



caso de financieras y seguros, como parte de un apoyo presupuestario, registra el 100%.

Luego en otras actividades de servicios sociales presenta 53.08%. En la última que presenta algún nivel de alineación es en salud y asistencia social con 1.48%. En todos los demás sectores a dónde destinó algún tipo de cooperación, no se alinea conforme al presupuesto. El sector registrado para administración gubernamental, se refiere a otras actividades de administración. Este presenta un nivel de alineación entre el presupuesto y la fuentes bilaterales de 21.13%, frente a un 85.12% de las multilaterales.

En el caso de otras actividades de servicios sociales y agua, presenta una baja con 53.06% y 47.79% respectivamente. A estos sectores, debe añadirse desarrollo urbano y rural que aparece con un porcentaje de 1.67% de inclusión en el presupuesto.

No es así en el caso de las fuentes multilaterales donde el total suscrito por las fuentes multilaterales se refleja en la norma presupuestaria.

El único sector, perteneciente a esta finalidad donde las fuentes bilaterales presentan un nivel más alto de alineación conforme a las multilaterales, es el de salud y asistencia social que tiene un 60.86% frente a un 29.44%.

La finalidad que hace referencia a los servicios económicos, demuestra un mejor desempeño en los dos tipos de fuentes (bilaterales y financieras) con respecto a la alineación entre lo suscrito en todos los proyectos de cooperación y su reflejo en el presupuesto. Los sectores priorizados en la utilización de los mecanismos nacionales fueron el de transporte, energía, industria y comercio y el agropecuario.

Tabla 3.13	Ingreso a presupuesto por sector. Período 2008-2010			Monto total suscrito por sector. Período 2008-2010			Proporción de alineación ingresado/no ingresado a presupuesto		
Sectores	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Administración fiscal						0.60			0.00%
Agua y Saneamiento		51.20		4.39	101.20	5.95	0.00%	50.59%	0.00%
Agropecuario	5.54			5.99		5.40	92.49%		0.00%
Auditoría y control		2.24			2.24	0.15		100.00%	0.00%
Cultura y deportes	6.43			6.43			100.00%		
Comunicaciones				2.00			0.00%		
Ciencia y tecnología						0.20			0.00%
Dirección Gubernamental		1.00			1.00	0.50	0.00%	100.00%	0.00%
Desarrollo urbano y rural	4.14	79.30	11.00	19.13	90.30		21.64%	87.82%	
Educación		230.00		51.25	230.00	4.20	0.00%	100.00%	0.00%
Energía	9.74	57.00		9.74	57.01	1.26	100.00%	99.98%	0.00%
Industria y comercio		20.35		1.43	20.35	8.75	0.00%	100.00%	0.00%
Financieras y Seguros		1170.00	18.31		1170.00	18.31		100.00%	100.00%
Judicial				5.84		2.86	0.00%		0.00%
Legislativo						0.50			0.00%
Medio ambiente		88.66		15.46	88.66	8.22	0.00%	100.00%	0.00%
Otras act. Admón.	6.33	230.70	0.36	29.34	231.62	40.27	21.57%	99.60%	0.89%
Otras act. servicios soc.		1.00	52.02	227.14	2.20	98.00	0.00%	45.45%	53.08%
Salud y asistencia social	16.00	51.20	1.91	26.29	51.20	129.00	60.86%	100.00%	1.48%
Seguridad interna	2.31	0.15		15.79	0.15		14.63%	100.00%	
Servicios generales	0.26	12.60		8.74	12.60	3.30	2.97%	100.00%	0.00%
Trabajo y previsión social	0.57			0.58			98.28%		
Transporte	40.00	277.00		40.00	278.00		100.00%	99.64%	
Turismo						0.07			0.00%
Vivienda	4.03	0.24		4.03	0.25		100.00%	96.00%	
TOTAL	95.35	2272.64	83.60	473.57	2336.78	327.53	20.13%	97.26%	25.52%
1=Fuentes bilaterales			2=Fuentes multilaterales financieras			3=Fuentes multilaterales			
Fuente: Segeplan									



Por parte de las fuentes bilaterales sobresalen dos sectores que reflejan en el monto total, su inclusión en el presupuesto. Estos son los de transporte y energía. A su vez, son bastante cercanos a su totalidad en el caso de las fuentes multilaterales financieras, representando un 99.64% para transporte y 99.88% en energía.

5.3 Destino de la cooperación internacional según los sectores de Antigua I y II

Las líneas de priorización como agenda de desarrollo entre cooperantes y gobierno, fueron establecidas por los acuerdos emanados de las Declaraciones de Antigua I y Antigua II. La alineación consistió en fijar la inversión alrededor del “Plan de la Esperanza”. El siguiente análisis establece 12 sectores prioritarios. Por las condiciones de negociación de la cooperación con Estados Unidos, ha sido imposible fijar el sector al que se destinan, por lo cual, hay ciertos convenios que han quedado fuera de la agrupación, ya que no podían encuadrarse dentro de alguno sus componentes.

Por ende, el objetivo es realizar la priorización sectorial conforme a dos criterios fijados sobre lo ingresado a presupuesto y lo que no se incluyó, es decir, lo que la fuente cooperante canalizó sin utilizar los mecanismos nacionales y se suscribió fuera del presupuesto.

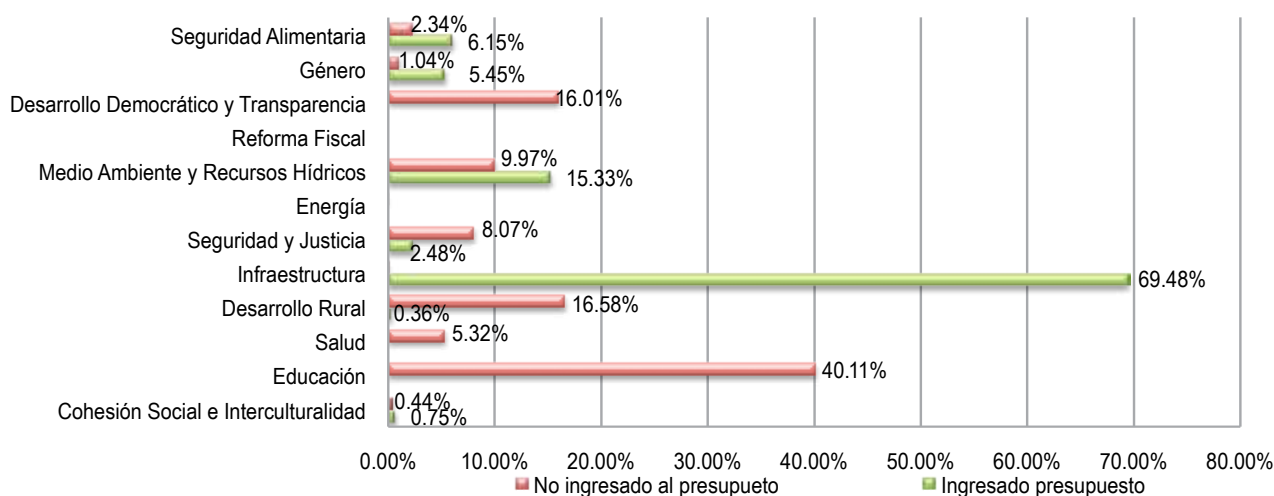
Conforme a lo ingresado a presupuesto se tiene que la mayor proporción para las fuentes bilaterales corresponde al sector de infraestructura con un 69.48%. Luego, en porcentajes más bajos, le sigue medio ambiente y recursos hídricos (15.33%), seguridad alimentaria (6.15%) y género (5.45%). Este último, cabe añadir, ha sido fijado como prioridad conforme al fortalecimiento institucional.

Dentro de los montos de la cooperación no ingresados a presupuesto, proporcionalmente el sector que reúne el mayor porcentaje son los de educación (40.11%), desarrollo rural (16.58%) y desarrollo democrático y transparencia (16.01%). Otros que sobresalen, son los medio ambiente y recursos hídricos (9.97%), seguridad y justicia (8.07%) y salud (5.32%).

Como puede notarse, existe una distribución más heterogénea, menos alineada a las prioridades fijadas por las Declaraciones, y sobre todo, mayormente vinculados al desarrollo social por parte de la cooperación que no ha ingresado a presupuesto. No se detecta ningún fondo que se alinee a las prioridades fijadas en los sectores de educación, salud, energía, desarrollo democrático y transparencia.

Solamente infraestructura, género y seguridad alimentaria tuvieron un destino mayor en lo presupuestado a lo no ingresado.

Gráfica 3.3 Convenios de cooperación suscrita por sectores priorizados en Antigua I y II. Fuentes bilaterales 2008-2010 por porcentajes.



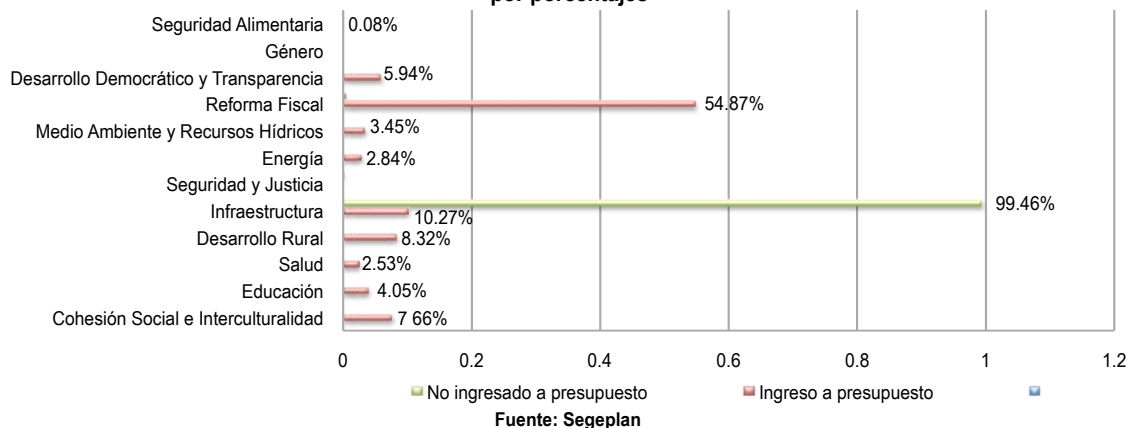
Fuente: Segeplan



El apoyo sectorial para el caso de las fuentes multilaterales vinculadas a organismos financieros pone de manifiesto que la prioridad central de lo ejecutado fuera de presupuesto se ubica en el sector de infraestructura. La diferencia en torno a los sectores fijados dentro del presupuesto obedece a una

En el caso de las fuentes multilaterales de cooperación no reembolsable, sobresalen cuatro sectores. El primero se refiere a seguridad alimentaria con el 57%. Con una cantidad menor, se ubican los relativos a reforma fiscal (21%), desarrollo rural (12%) y salud (9%). Comparado a lo ingresado a presupuesto, los sectores

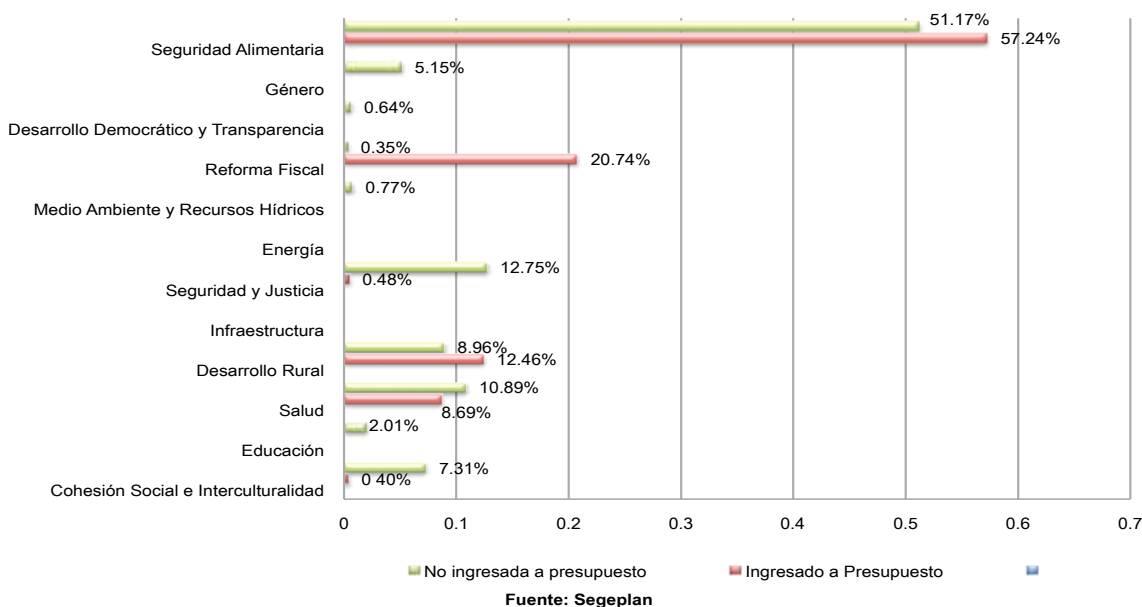
Gráfica 3.4 Convenios de cooperación suscritos por sectores, priorizados en Antigua I y II.
Fuentes multilaterales financieras 2008-2010
por porcentajes



dinámica distinta. La reforma fiscal fue el sector fijado con mayor prioridad, teniendo el 54.87%. Luego hay una distribución uniforme, conforme a los destinos de infraestructura (10.27%), desarrollo rural (8.32%), cohesión social e interculturalidad (7.66%) y desarrollo democrático y transparencia con 5.94%. (Ver gráfica 3.4)

establecidos por las fuentes cooperantes, de nuevo se manifiestan de forma más homogénea. En principio, se repite el de seguridad alimentaria con el 51%, pero se diferencia de los otros sectores teniendo en seguridad y justicia el 13%, en salud con el 11% y cohesión social e interculturalidad con un 7%. (Ver gráfica 3.5)

Gráfica 3.5
Convenios de cooperación suscritos por sectores priorizados en Antigua I y II
Fuentes Multilaterales 2008-2010
por porcentajes





6. Tendencias de la cooperación internacional en Guatemala

La revisión de los datos cuantitativos de la cooperación internacional en Guatemala ha descrito una serie de rasgos que en su conjunto permiten establecer y analizar las tendencias que presentan, tanto la AOD, como la suscripción, desembolso y ejecución de las donaciones y préstamos en el país. Son datos que por sí mismos no reflejan solamente una ausencia de liderazgo del país sobre los recursos provenientes de la cooperación o la baja coordinación entre instituciones, sino que también justifican la relación entre endeudamiento, gestión de resultados y desarrollo. Aunado a ello, comienza a visibilizarse en el país, producto de la división del trabajo entre cooperantes, una menor presencia de varios de ellos. Esto hace pensar que sin duda, el país está siendo testigo de otras preferencias de carácter geográfico sobre el destino de los flujos de ayuda, haciendo que la cooperación se ubique en otros países y no en Guatemala.

Derivado del análisis anterior pueden inferirse varias tendencias de la cooperación internacional:

- Disminución de la AOD.
- Menor utilización de los mecanismos nacionales.
- Bajos niveles de alineación sectorial conforme al diálogo establecido y priorizado en las Declaraciones de Antigua I y II.
- Incremento de la cooperación reembolsable.
- Disminución de los flujos de cooperación y menor presencia de cooperantes de la Unión Europea.

6.1 Comportamiento de los cooperantes a través de los principios de alineación y armonización en la encuesta OCDE 2008-2010

Un parámetro sobre el comportamiento del grupo de cooperantes es posible conocerlo a través de la evaluación realizada sobre el cumplimiento de la Declaración de París a través de la Encuesta OCDE realizada para evaluar el estado de avance en el cumplimiento de las metas trazadas para el 2010. En los indicadores evaluados, los cooperantes registran déficits en la alineación y presentan avances en indicadores relacionados con la armonización, particularmente los vinculados con la cooperación técnica y coordinación mutua entre donantes.

En la alineación, la precisión sobre los flujos de ayuda y la información sobre el volumen registrado en el presupuesto y la entrega al sector gobierno revela que la utilización de los mecanismos nacionales y predictibilidad de la AOD son todavía bajos en función de las metas establecidas en la declaración. Según los registros de AOD de la encuesta OCDE, tal parece que en la medida que el país recibe menos ayuda, los parámetros de alineación son más altos. Se tiene que para el 2008 el desempeño fue de un 42% reflejado en el presupuesto. El comportamiento registró un porcentaje para el 2010 con un 36%. El resultado más cercano a la meta se produjo en el 2009, año con menores flujos de ayuda, teniendo un porcentaje del 60%. La meta trazada para el 2010 era del 85%.

A su vez, el uso de los sistemas de gestión de las finanzas públicas, como mecanismo que refleja el fortalecimiento de los sistemas nacionales, el promedio de los cooperantes está todavía por debajo de la meta establecida del 80%, teniendo el mejor papel en el año 2009 con un 39%. Por su parte, el uso de los sistemas nacionales de adquisiciones, tal y como están previstos en la normativa de nuestro país, los cooperantes apenas alcanzan un 53% en el año 2009, frente al 2010 donde bajan al 31%, lejos aún de lo establecido por la declaración que lo plantea en un 80%.

La implementación del enfoque basado en programas como mecanismo de contribuir a mejoras en la alineación a través de la coordinación y la armonización de la AOD, tiene una tendencia a la baja, de donde el mejor promedio, en el primer año de revisión que fue el 2008, tiene la utilización más alta con un 43%. Luego la tendencia se debilita, terminando en los siguientes años con 24% y 6% respectivamente.

La limitada predictibilidad de la ayuda, puede ejemplificarse en función de los marcos presupuestarios y la falta de planificación entre cooperantes y gobierno. La encuesta OCDE para los años 2008-2010²⁸ revela que según los cooperantes, en el 2008, un 58.26% de la ayuda fue destinada al sector gobierno. El porcentaje disminuyó en el 2009 a 50.54%, mientras que para el 2010, aumentó al 65.46%. Sin embargo, dentro

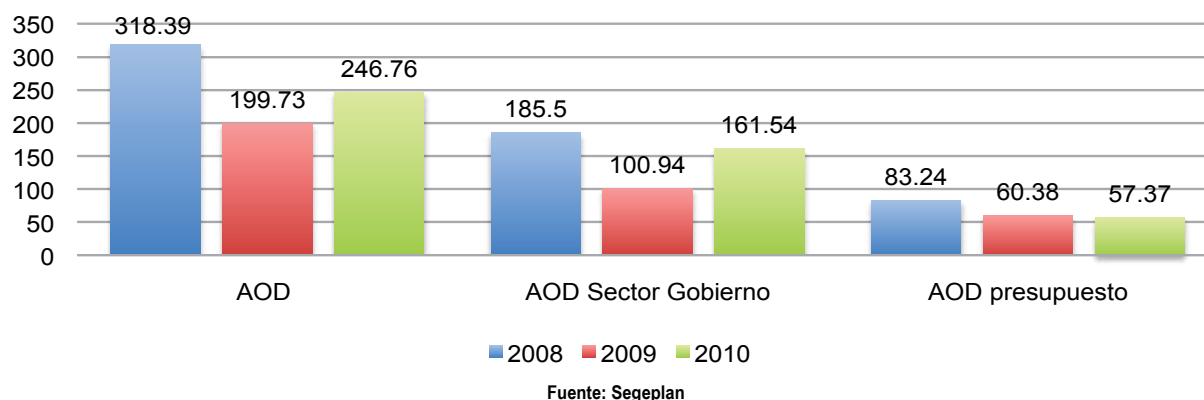
²⁸ Los datos contenidos en esta gráfica no contienen los montos de cooperación otorgados por Estados Unidos a través de USAID ya que no utilizan los mecanismos nacionales y por su volumen de ayuda los indicadores tienden a suponer una mayor diferencia.



de lo que se reflejó en el presupuesto, estos aportes solamente representan el 26.14% en el 2008, el 30.23% en el 2009 y el 23.25% en el 2010. Esto quiere decir que hay una baja utilización de los mecanismos nacionales y que su inclusión presupuestaria fue baja.

En cuanto a la armonización, la cooperación técnica destinada a contribuir al desarrollo y dirigida al fortalecimiento de capacidades en el país, tuvo un comportamiento más que positivo, ya que en los tres años rebasó la meta establecida que la Declaración proponía (50%), obteniendo por años: el 58%, 70%

Gráfica 3.6
Previsibilidad de la ayuda.
Millones de US\$



Esto denota que en las actividades de la cooperación, no se refuerza la utilización de los mecanismos nacionales, limitando el registro y utilización de la ayuda, y con ello, debilitando la rendición de cuentas. Los cooperantes utilizan en su mayoría sus propios mecanismos, disminuyendo las probabilidades de mejorar los indicadores de alineación. A su vez, se puede deber a que muchos cooperantes prefieran canalizar la ayuda fuera del marco presupuestario, ya sea porque la ejecución es baja o bien, no tienen claro hacia dónde dirigir los fondos, haciéndolo conforme a sus propios parámetros.

El cooperante es el que ejerce el liderazgo sobre los fondos, no el país, por lo tanto hace falta mejorar la coordinación entre ambos. Además, la predictibilidad de la cooperación es muy baja, haciendo de los esfuerzos de alineación poco sostenibles. Esto redundo en una suscripción de la ayuda poco alineada con los programas acordados, teniéndose parámetros poco confiables para hacer una planificación de los recursos conforme a las necesidades establecidas.

y 68%. La “reducción de los costos de transacción”, relativos a disminuir los costos de atención de los requerimientos de los cooperantes, coordinando y evitando duplicar esfuerzos; el desempeño rebasa con creces el promedio sugerido por la Declaración para el año 2010, los cooperantes obtuvieron un porcentaje del 69% en el último año, presentando una tendencia al alza ya que para el 2008 tenían 35%, aumentando al 2009 al 51%.

6.2 Bajos niveles de alineación sectorial conforme al diálogo establecido y priorizado en las Declaraciones de Antigua I y II.

La falta de alineación entre los principales cooperantes del país, sirve como punto de parámetro para identificar los principales efectos que tiene un sistema de cooperación disfuncional, que sin una guía específica y una meta clara que permita establecer la direccionalidad y propósito de la Cooperación internacional en el país, tiene un bajo desempeño en su gestión para resultados de desarrollo.



La mayoría de los convenios son negociados y gestionados bajo una modalidad definida y discutida preferentemente con el gobierno a través de los mecanismos establecidos por el propio cooperante. Las instancias de diálogo son más bien informativas o sobre el estado de compromisos del país en las Declaraciones de Antigua I y II. Las negociaciones y gestión de la cooperación con los otros actores de la comunidad internacional no tienen una instancia, por lo cual, el gobierno de Guatemala gestiona la cooperación de forma bilateral.

Dentro de la suscripción de fondos, el destino y su utilización, presenta tres tendencias sectoriales. Una, donde se infiere un comportamiento en la utilización de los mecanismos nacionales cuando se destina la cooperación hacia el fortalecimiento institucional. Otra, vinculada a los préstamos que presenta un mayor nivel de alineación, dirigida preponderantemente hacia el apoyo presupuestario y la construcción de infraestructura de carreteras. Y una tercera donde se pone de manifiesto una agenda propia de los cooperantes, destinada hacia las actividades de servicios sociales, tales como la educación, medio ambiente y agua y saneamiento, por citar algunos. La característica principal es que su participación no se visibiliza dentro del sector público a través de un marco presupuestario si no que es ejecutada a través de sus propios mecanismos.

Estas tres posiciones se validan también dentro del comportamiento de la inversión pública y los proyectos de cooperación. Los dos han enfocado en mayor proporción sus recursos hacia la construcción de infraestructura de carreteras, como la principal prioridad de inversión pública donde orienta mayormente los recursos el gobierno central. Sin embargo, los recursos de desarrollo social, no gozan de la misma inclusión presupuestaria. Los servicios sociales se reflejan con menor proporción. Esto sugiere que debe mejorarse los niveles de alineación entre gobierno y cooperantes, en lo relativo al desarrollo y atención social. A favor de los cooperantes, se establece el fortalecimiento institucional, siendo, proporcionalmente un objetivo más enfocado en el presupuesto a partir de los fondos provenientes de recursos externos.

Otro ejemplo en la escasa alineación y cumplimiento de compromisos entre gobierno y cooperantes lo reflejan

las áreas temáticas. La revisión de las actividades de los cooperantes contiene una diversidad de fuentes, agendas y sectores prioritarios. Si bien, sus principios orientadores y de reconfiguración se planteaban alrededor de Antigua I y II, luego de éstas, la presencia de algunos cooperantes se ha ido diluyendo y perdiendo un peso específico en agendas de importancia, tales es el caso de los sectores de género y de medio ambiente. A esto se une que dentro de los sectores priorizados conjuntamente entre gobierno y cooperantes, parece existir una baja comunicación entre ellos. Esto redundaría en la escasez de agendas compartidas, debilitando los procesos de armonización entre las fuentes cooperantes.

Finalmente, la muta responsabilidad está ausente del debate, toda vez que el gobierno no cuenta con información oportuna o que las fuentes cooperantes no reportan adecuadamente dentro de los sistemas de información o en los resultados de los propios convenios en la finalización del proyecto.

6.3 Incremento de la cooperación reembolsable

Según la Constitución Política de la República, le compete al Congreso de la República contraer, convertir, consolidar y efectuar otras operaciones relacionadas con la deuda pública interna o externa, escuchando en todos los casos, las opiniones del Ejecutivo y la Junta Monetaria. Para poder concluir negociaciones o empréstitos u otras formas de deudas, así como para emitir obligaciones de toda clase, es obligatoria la aprobación previa del Congreso de la República.

Conforme a ello, el Banco de Guatemala se encarga de establecer y manejar las políticas monetaria, cambiaria y crediticia del país participando directamente en la negociación y análisis de la deuda externa del Gobierno. Por su parte, la Junta Monetaria dictaminará a solicitud del Minfin, las operaciones crediticias a realizar en el extranjero, respaldando sus dictámenes y opiniones a través de estudios realizados por el Banco de Guatemala.

Por su parte, la ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97) señala que le corresponde al Minfin, cumplir



y hacer cumplir todo lo relativo al régimen jurídico hacendario del Estado, incluyendo la gestión del financiamiento interno y externo. Bajo este propósito, se señala que entre las funciones conferidas está el definir, con base a la política económica y social del Gobierno, conjuntamente con la Segeplan, determinar la formulación, priorización, evaluación y selección de proyectos de inversión y programas a ser ejecutados con recursos internos, el tipo de financiamiento y lo proveniente de la cooperación.

La coordinación entre Segeplan y el Minfin debe propiciar mecanismos estandarizados para asegurar la complementariedad de los recursos provenientes de la cooperación en el financiamiento del presupuesto, así como la valoración de los préstamos internacionales desde la perspectiva del desarrollo, el endeudamiento público y la evaluación en su contribución a la estabilidad fiscal.

Según el Minfin, a través de Crédito Público, la mayor utilización de préstamos y bonos para cubrir el gasto público se debió por el impacto sobre las finanzas públicas a raíz de los eventos exógenos tales como la crisis financiera y económica mundial 2008-2009, así como los efectos negativos derivados de las catástrofes naturales, ampliando la brecha deficitaria, apunta la ejecución de gasto prioritario y la movilización de recursos financieros adicionales. Según las condiciones contractuales de la deuda pública externa descritas por el Minfin, la cantidad al 31 de agosto de 2011 asciende a US\$ 8,592.46 millones, con un plazo promedio de 24 años y 7 años como período de gracia frente a una tasa de interés del 5.08%. Si se compara esta suma con la cooperación reembolsable y no reembolsable recibida, se tiene la deuda pública con respecto al PIB creció un 3.9% en el 2009 y 3.1% en el 2010.

“En su conjunto, los indicadores de endeudamiento mostraron para el período 2000-2008, coeficientes que se situaron por debajo de los umbrales sugeridos por organismos financieros especializados. Esta tendencia se mantuvo en los años 2009-2010, a pesar de los eventos negativos externos y naturales que impactaron las finanzas públicas nacionales, que causaron una mayor acumulación de la deuda del gobierno, en un contexto de gran incertidumbre, bajo condiciones internacionales frágiles. En 2011 y 2012, se estima que los indicadores continuarían en niveles convenientes, no obstante, la

carga de la deuda pública respecto a los ingresos fiscales refleja la necesidad de restituir los niveles de deuda a los observados antes de 2009 a través de una consolidación fiscal amplia a efecto de mantener la confianza de los acreedores en el país” (Minfin, Crédito Público, 2012).

Debe ser una prioridad del gobierno reducir a mediano plazo el endeudamiento y hacerlo sostenible, tomando en cuenta la capacidad de pago del gobierno a la hora de contraerlos, así como la capacidad de ejecución y el valor que aportan al desarrollo nacional. Los criterios a determinar para contraer deuda están estipulados preferentemente por los indicadores de endeudamiento y de ingresos fiscales, considerando como parámetro el nivel de carga tributaria y no a partir de una política global de endeudamiento que contribuya a determinar no solo el monto y el destino de la deuda, sino que pueda planificar el desarrollo de modo tal que pueda hacer sostenible la deuda y tenga un impacto en la calidad de vida.

Lo anterior puede intervenir también en un escaso nivel de alineación, ya que por una falta de claridad en la política de endeudamiento, se influye en el marco de necesidades de una estrategia de desarrollo. Esto ocurre porque no establece con claridad la priorización de sectores que deben ser financiados a través de recursos reembolsables, ni se toma en cuenta la capacidad de ejecutarlos. El país puede endeudarse en función de una necesidad y no a partir de una planificación que prioriza los recursos. La dinámica presupuestal y la ausencia de una política de endeudamiento clara, son las principales dificultades a las que se tiene que enfrentar el buen funcionamiento de la planificación, a través de las políticas y estrategias de desarrollo nacional conjuntamente con los instrumentos internacionales que regulan y orientan la ayuda.

Una política de endeudamiento, manejada de forma coordinada y planificada, tiene como reto la implicación no solo del Minfin conforme a los parámetros macroeconómicos, sino que, tiene que ver con el destino y ejecución de los recursos, la reactivación económica y la disminución de las desigualdades, tanto territoriales, como étnicas y de género. En ello es precisa la presencia y contribución como órgano de planificación la Segeplan, tanto en la definición, discusión y debate de la política de endeudamiento con el Minfin, como con los entes financieros.



6.4 Disminución de los flujos de cooperación y menor presencia de cooperantes de la Unión Europea.

En la Declaración de París se establece la armonización como un proceso entre donantes, liderado por el país socio. Pretende incentivar en los donantes, la existencia de acuerdos comunes, propiciar la simplificación de medidas y procedimientos, facilitando el intercambio de información, haciendo de la cooperación, un proceso coordinado y unificado entre ellos.

Los mecanismos proclives a mejorar la armonización fue un tema sin cambios profundos dentro de la Declaración de París. En ella, más bien, se mide el papel que realizan dentro de la cooperación y no los mecanismos a mejorarse en esta dimensión. Es hasta la asunción del código de conducta de la Unión Europea, que adquiere mayor relevancia y debate. Dentro de éste, se concluye que para lograr un mayor nivel de armonización se debe propiciar la división del trabajo (DdT) entre donantes.

El código de Conducta de la UE *“destaca la importancia de la complementariedad, y la necesidad de aprovechar plenamente las ventajas comparativas de cada uno [de los países miembros] y de respetar la asunción por parte de los países socios”*. Un objetivo primordial, por tanto, consiste en eliminar la concentración excesiva de donantes en un mismo país y en los mismos sectores, mejorando los procedimientos, la comunicación y evitando la dispersión. Sin embargo, eliminar la concentración, no implica la disminución del flujo de ayudas, el objetivo es mejorar la calidad de la cooperación. El Código de Conducta de la UE, establece sobre el flujo de la ayuda que *“Es esencial que la división del trabajo no se realice a costa del volumen global de la ayuda ni de la previsión de los flujos de ayuda. Un aumento de la volatilidad de la ayuda puede plantear serios problemas para la economía del país beneficiario”*.

La Ddt se impulsa en el marco del proceso de armonización, buscando hacer más eficientes los procesos de cooperación, a partir de una mayor complementariedad entre donantes. En términos operativos, la Ddt se refiere a que cada donante debe trabajar solamente en dos sectores por país y retirar su cooperación de sectores no prioritarios por medio de la cooperación delegada o la reasignación de los

recursos a través del apoyo presupuestario.

La Ddt se fundamenta en los siguientes principios:

- Revisión de las capacidades instaladas a través de un atlas de donantes europeos que identifique los sectores y países con exceso o déficit de ayuda.
- Implementación de la agenda de París mediante la programación común de los donantes europeos.
- Mecanismos para la eficacia de la ayuda dentro del Consenso Europeo (a partir del Atlas) mediante la mayor complementariedad de las actividades de los donantes.
- Promover la planificación conjunta y el reparto de actuaciones sectoriales entre los donantes en un país concreto.

En el contexto del actual debate sobre la eficacia de la ayuda internacional, la DdT se introduce como un concepto de complementariedad y armonización entre los donantes. Se plantea como un mecanismo capaz de superar la fragmentación de la ayuda, mejorar la eficacia y reducir los costes de transacción. Se trata, pues, de un trazado ambicioso con respecto a la reorganización de los donantes y la focalización en la efectividad de la ayuda. Sin embargo, la respuesta en la práctica ha sido la disminución de cooperación internacional y presencia de varios cooperantes, e incluso, en algunos casos, se han dejado de lado, e inconclusas, las necesidades y responsabilidades asumidas.

En el país, la salida de los cooperantes tiene el primer antecedente con Bélgica que retiró la cooperación oficial en el año de 2004 sin ninguna comunicación oficial o algún tipo de transición. Posteriormente, en el año 2010, Italia se retira informalmente del país. Ellos sin embargo, argumentan que no se han marchado, si no que la cooperación está solamente congelada. Igualmente, no se tiene una comunicación oficial o se ha establecido algún tipo de mecanismo de transición.

En marzo de 2011, el Reino de los Países Bajos, al Gobierno que retira su cooperación, argumentando que el país no forma parte de los países prioritarios. En el caso de Suecia, se ha indicado que iniciará conversaciones para el retiro de la cooperación del país, sin embargo, fue realizada de forma verbal en reuniones bilaterales y en algunos encuentros con la



cooperación internacional. A noviembre de 2011 aún se espera información al respecto.

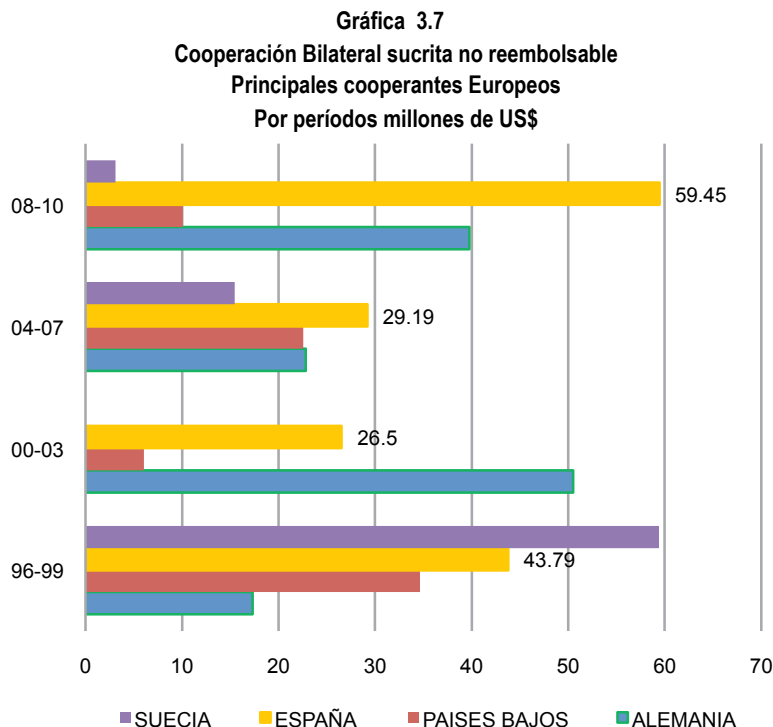
Tomando como línea base, el año de 1996, históricamente dentro de la cooperación europea, estos cuatro países agrupan el 89.28% de la cooperación otorgada por Europa durante los últimos 15 años. Sumando el total de los tres periodos gubernamentales, España (32.2%) se ha posicionado como la principal fuente cooperante de Europa en el país. Le sigue Alemania (26.41%), el Reino de los Países Bajos (14.87%) y Suecia (15.8%). (Ver gráfica 3.7)

Luego del año 2000, España presenta una tendencia al alza, sin embargo, países como el Reino de los Países Bajos y Suecia presentan una cooperación

Esto singularmente es un tema que debe aclararse con las fuentes cooperantes a través del diálogo sostenido dentro del G-13 para que se puedan definir nuevos mecanismos que informen y faciliten, la presencia y actuación de los donantes.

7. Comportamiento de la cooperación internacional a través de la OSC en territorio 2008-2010

Es notoria la ausencia de información en cantidad, calidad suficiente y regular pues los aportes económicos de la Cooperación internacional para programas/proyectos ejecutados en territorio no están



Fuente: Segeplan

descendente, tal y como lo señala el período de 2008-2010. Alemania refleja una recuperación a partir del 2004, pero aún así, la cifra más alta es la del 2000-2003 con US\$ 50.48 millones. En el período 2008-2009, como se puede notar, la armonización, a través de la Ddt ha sido encabezada por dos países, España y Alemania y paulatinamente otros comienzan a mermar los flujos de ayuda y la presencia misma en el país.

registrados y mucho menos, sus experiencias han sido socializadas. En esas condiciones, resulta difícil precisar la eficiencia de la inversión y aún menos, su eficacia y el grado de avance de mandatos contenidos en la Declaración de París.

Debe hacerse la salvedad que en el ámbito de la Cooperación internacional Oficial, si se dispone de



información proveniente de los convenios y otras fuentes. Al señalar la ausencia y/o disponibilidad de información, se refiere a aquellos recursos de la Cooperación internacional que se ejecutan directamente en el territorio sin mediar instrumentos oficiales del Estado de Guatemala.

Dentro del debate conceptual de la cooperación internacional, este tipo de cooperación se le denomina cooperación descentralizada. La denominación, surge como una expresión de la legitimidad de los gobiernos locales (gobiernos autonómicos, por ejemplo) en países europeos (especialmente en España e Italia) y se da con mayor fuerza en la última década del siglo pasado, cuando los gobiernos locales adoptan políticas de Cooperación internacional reservadas al gobierno central.

Seguramente esa acción buscaba cuestionar la forma en que el gobierno central otorgaba la cooperación, pero ante todo, fue una estrategia para impulsar mecanismos de diálogo (regional y nacional) y para acceder a fondos nacionales de parte de los oferentes. Hay una gran variedad de motivos para este tipo de cooperación, como lazos históricos, solidaridad en la lucha contra la pobreza en un contexto de internacionalización de regiones y grandes ciudades.

Los fondos otorgados son ejecutados por la sociedad civil (ONG locales o internacionales y municipalidades) o bien de forma directa, práctica que favorece la ejecución de agendas propias del gobierno local o nacional del donante, sin someterse a directrices del gobierno central nacional del país receptor.

Para subsanar la carencia de información, la Segeplan realizó a lo largo del año 2009 y parte del 2010 "El mapeo de la Cooperación internacional en territorio" en 15 departamentos del país con el objetivo de conocer diversos aspectos de los proyectos ejecutados con recursos de la CI. El énfasis de la información fue conocer su ubicación, fuente y tipo de cooperación, sector atendido y aspectos financieros (montos asignados y administración). Es de hacer notar que esta última información no fue posible obtenerla en su totalidad; en los casos que se otorgó la información, fue parcial o aproximada. El producto del estudio se considera estimativo en cuanto al tipo de fuentes, ubicación geográfica, tipo de proyecto y ODM destinado.

La figura de entidades no lucrativas, ha servido para que tanto, agencias de cooperación internacional y ministerios de gobierno trasladen a los territorios, recursos económicos considerables donde los instrumentos de verificación y control no alcanzan para su fiscalización o son fácilmente eludibles a la hora de auditorías. Ese tipo de actuación ha llegado empañar el sentido humanitario que generó su surgimiento.²⁹

Un perfil poco definido y en ocasiones desdibujado, conforman el conocimiento de las OSC y partir de allí, poco puede saberse de su dinámica en territorio, de la forma en que gestionan y ejecutan los recursos de la Cooperación internacional y menos, de la eficiencia y eficacia de los recursos financieros asignados por las agencias internacionales de cooperación.

Las dificultades enfrentadas en el trabajo analítico son diversas. Para iniciar, no se cuenta con un Directorio de ONG actualizado y la localización física de las ONG impide en muchos casos la obtención de la información. La movilidad de este tipo de organizaciones en el territorio y su permanencia en el tiempo son elementos a considerar pues muchas veces lo que determina su existencia es que asisten a donde se encuentra la oferta de recursos.

La ausencia de esa herramienta no es fácil de explicar; si bien existe todo un andamiaje jurídico (registros en Ministerio de Gobernación, Contraloría de Cuentas de la Nación y otras instituciones de gobierno) para su funcionamiento, ello no significa que pueda estructurarse un directorio a partir de esos registros. Así, pareciera que su invisibilidad es una condición normal que refuerza la percepción de que las organizaciones son parte de estructuras irregulares en la ejecución de fondos.

29 Hay acciones que intentan devolver el prestigio ganado a lo largo de décadas y para diferenciarse de aquellas que han sido instrumentalizadas para otros fines. Con ese objetivo, debe valorarse la construcción de redes de ONG's para el desarrollo no sólo como la búsqueda de coordinación de acciones en el territorio sino, ante todo, como un mecanismo de defensa ante la distorsión que ha sufrido su quehacer. Ver a nivel nacional, trabajo de CONGCOOP y a nivel regional (Altiplano occidental) el Movimiento Tzuk Ki-Pop.



Tabla 3.14	
Programas y proyectos por departamento mapeado	
Departamento	No. programas proyectos
Quiché	147
San Marcos	84
Alta Verapaz	80
Petén	79
Sololá	61
Baja Verapaz	56
Chiquimula	53
Zacapa	51
Huehuetenango	34
Izabal	30
Quetzaltenango	28
Totonicapán	22
Retalhuleu	18
Suchitepéquez	14
El Progreso	10
Total	767
Fuente: Mapeo CI Territorial / Descentralizada 2009-junio 2010. Segeplan	

Sin antecedentes sistemáticos, la Segeplan realizó el trabajo de Mapeo de la Cooperación internacional en el territorio, por lo que puede afirmarse que sus resultados son apenas un cimiento para trabajos mayores que confluyan y/o se articulen con el conocimiento que se tiene sobre el comportamiento de la cooperación de carácter oficial para comprender en toda su dimensión la Cooperación internacional.³⁰

Los directivos de ONG y agencias donantes entrevistadas reconocen el hecho, pero insisten que sus decisiones se sustentan y dirigen a áreas priorizadas por las políticas sectoriales. Sin embargo, debe recordarse que hasta la fecha, éstas han funcionado más como orientadoras del quehacer gubernamental (período de cuatro años) que como instrumentos articuladores de lo territorial con el poder local, la planificación y el

desarrollo propiamente dicho. La pérdida del papel rector que el Estado guatemalteco debe jugar en cuanto a la planificación del desarrollo, da como esta situación y, por lo tanto, Segeplan focaliza sus esfuerzos a partir de su recuperación, orientada a través del SNP.

La cantidad de proyectos y programas pone de manifiesto una alta proliferación de donantes y fragmentación de la ayuda. "Con el término "proliferación" se alude al creciente número de donantes con los que tiene que tratar los países receptores. La fragmentación se refiere al creciente número de actividades, la reducción de los fondos invertidos. (Sanahuja, 2009:23).

El mapeo determinó que el 60.8% de las acciones de la Cooperación internacional en territorio correspondieron a proyectos, diferenciados de los programas no sólo por la duración de sus acciones sino ante todo, por la dimensión de sus objetivos y alcance de sus acciones. La duración de los proyectos es una muestra de lo apuntado; todos los que se registraron (467) iniciaron su ejecución antes de diciembre del 2010. El 60.8% (284) lo hicieron en el trienio que ocupa a este Informe, de los cuales el 65.8% (187) se programaron para ser ejecutados en dos años.

Tabla 3.15	
Programas y proyectos (En ejecución a diciembre 2010)	
Tipo	Cantidad
Programas	300
Proyectos	467
Total	767
Fuente: Mapeo CI Territorial / Descentralizada 2009-junio 2010. Segeplan	

Como puede notarse en la tabla 3.16, el número disminuye para períodos de tiempo más amplio. En contraste, el trienio anterior muestra un comportamiento diferente; el número de proyectos para ser ejecutados en un período de tiempo mayor a cinco años así lo indica.

³⁰ Debe advertirse que la información no es el resultado de un censo. Como se señaló, al no contar con un directorio de Organizaciones confiable y actualizado, se estructuró para cada uno de los departamentos una cartera de posibles focos de información. A cada uno de los entrevistados se les solicitó referir nombres y contactos, los que seguramente conocían por bregar en el mismo sector de atención.



Tabla 3.16	Duración estimada de programas y proyectos de la cooperación internacional	
Duración en años	2005-2007	2008-2010
1	3	96
2	18	91
3	17	60
4	25	20
5	27	9
Más de 5	26	8
Total	116	284

Fuente: Mapeo CI Territorial/Descentralizada 2009-junio 2010. Segeplan

El número de proyectos iniciados en el último trienio es mucho mayor que en el anterior, se da una reducción del tiempo para su ejecución y vemos cómo aquellos programados para un año, aumentaron significativamente. Aunque no se evidencia una contracción del flujo financiero en el territorio (expresado en el número de proyectos), se diría que las Agencias cooperantes no están comprometiendo fondos más allá de tres años.³¹

El comportamiento de los montos de la cooperación oficial puede apoyar esa percepción. Por ejemplo, en el año 2008 la cooperación bilateral suscribió fondos por valor de US\$ 107.33 millones; luego en el año 2009, US\$ 181.10 millones y finalmente, en el 2010, US\$ 185.14 millones.

Los dos últimos años reflejan una mayor regularidad en los flujos, sin embargo el 2008 registra una diferencia conforme al siguiente de US\$ 73.77 millones.³² Esto debe llamar la atención pues son estas fuentes donde se originaron los recursos para la ejecución del 49.41% de programas y proyectos en los 15 departamentos del mapeo de la cooperación internacional.

Es evidente que la mayor cantidad de programas y proyectos provienen de la fuente bilateral; la razón para ese comportamiento radica no sólo en el tipo de

convenios establecidos entre los países y la agilización en el proceso de gestión y asignación de los fondos sino ante todo, porque ese tipo de cooperación va dirigida a sectores gubernamentales cuyo presupuesto en la mayoría de los casos es deficitario.

Por ejemplo, en el caso del sector salud la contratación de ONG para la prestación complementaria de los servicios ha sido de gran apoyo para la extensión de la cobertura y a pesar de graves problemas en su administración, es innegable el efecto que han tenido en la continuidad de los servicios.

Los países que sobresalen con este tipo de fuente son, en su orden: EE.UU, España, Canadá, Japón, Alemania y Suecia, a través de sus agencias USAID, AECID, ACDI, JICA, GTZ, ASDI, respectivamente. Aunque con menor presencia se ubicó el Reino de los Países Bajos, Inglaterra, Irlanda, Taiwán, Francia, Bélgica y Cuba.

Tabla 3.17	Tipo de Cooperación internacional		
	Tipo de CI		No. de programas y proyectos
Fuente según origen de sus recursos	Financiera	Técnica	
Bilateral	367	12	379
Multilateral	109	3	112
Privada	104	8	112
Otros	160	4	164
Total	740	27	767

Fuente: Mapeo CI Territorial/Descentralizada 2009-junio 2010. Segeplan

Las fuentes multilaterales llegan a los territorios a través de las agencias de Naciones Unidas, tales como FAO, PMA, PNUD; también de la Unión Europea, Banco Mundial, BID y BCIE. La fuente denominada privada la constituyen entidades religiosas, fundaciones y personas en lo individual que patrocinan acciones puntuales como puede ser el apadrinamiento de niños³³.

31 Debe recordarse que la información financiera no fue posible obtenerla y la poca que se dispone ha mostrado incongruencias por lo que se ha dejado de lado al momento de explicar el comportamiento de la CI en el territorio.

32 Ver tabla 3.3 sobre cooperación suscrita no reembolsable y reembolsable 2008-2010.

33 El multimillonario Warren Buffet a través de su fundación patrocina mayoritariamente acciones dirigidas a niños en edad escolar; otro caso lo constituyen artistas como Ricardo Arjona quien privilegia acciones educativas. Caritas, entidad de la iglesia católica que se proyecta a comunidades en extrema pobreza dándoles asistencia alimenticia y capacitación en diversos temas, especialmente a mujeres. Los apadrinamientos son subsidios económicos y/o en especie para niños a través de organizaciones locales las que se encargan de su selección.



En el caso de entidades religiosas, la diversidad es mayor siendo el subsidio con alimentos y capacitaciones para la producción.

En el renglón Otros figuran los aportes de ayuntamientos y diputaciones de países como España e Italia. La oferta de cooperación se ejecuta a través de ONG Internacionales provenientes de Estados Unidos, Italia, Holanda, Suiza y de la Unión Europea. Sus acciones se inscriben como una forma innovadora que ha promovido la construcción de alianzas entre municipios vecinos a través de la constitución de mancomunidades.

A través de las mancomunidades se ha buscado incrementar el impacto de los aportes de la cooperación internacional; por ejemplo, proyectos de saneamiento ambiental o manejo de cuencas hidrográficas o reducción de la desnutrición crónica son problemas que rebasan la lógica municipal, por lo tanto abarcan otros territorios y otros problemas asociados al desarrollo. Sequías, hambrunas, epidemias, inundaciones y otros efectos por fenómenos naturales se traducen en desastres sociales que dada la debilidad de los gobiernos locales y el nacional, han encontrado alivio en este tipo de ayuda.

La cooperación otorgada en el 97% de los programas y proyectos es de tipo financiera. Los recursos apoyan aspectos de salud, educación, agricultura, comercialización, infraestructura y créditos para la pequeña empresa, entre otros. La cooperación técnica (3%) se da a través de la transferencia de conocimientos.

A través de sus representaciones consulares, el gobierno donante facilita las condiciones para el sostenimiento de esas personas y para la ejecución de sus actividades. Ejemplo de ello son los voluntarios del Cuerpo de Paz (EE.UU) y los de Japón (JICA). Además, existe el programa de médicos y el proyecto educativo "Yo si Puedo" del gobierno de Cuba; sus acciones han sido encaminadas a mejorar la prestación de los servicios en áreas hasta ahora menos atendidas, ya sea por parte del MSPAS y el MINEDUC. Como resultado de la intervención, a finales del año 2010 ocho municipios ya fueron declarados libres de analfabetismo.

Los organismos e instituciones ejecutores y administradores de la Cooperación internacional en el territorio

son en su mayoría, ONG's tanto nacionales como internacionales; en menor número también participan las mancomunidades de municipios, gobiernos locales (municipalidades) cooperativas, universidades e instituciones públicas.

Entre los principales ejecutores se encuentran las ONG nacionales, quienes responden por el 67.9% de los programas en tanto las ONG internacionales participan con el 20.5% y las Agencias de CI el 2.6%.

Tabla 3.18		Ejecutores de los programas y proyectos
Tipo de ejecutor		Total de programas y proyectos
ONG nacionales		521
ONG Internacionales		157
Agencias de CI		20
Instituciones y Municipalidades		54
Mancomunidades		15
Total		767
Fuente: Mapeo CI Territorial/Descentralizada 2009-junio 2010.		Segeplan

Es evidente el peso de las organizaciones nacionales y por estar más cerca de la población beneficiada, han construido nexos fuertes al punto que en algunas áreas del país, se ha fomentado también una dependencia de sus acciones.

Las acciones han solucionado unos problemas pero han surgido nuevos al no desarrollar capacidades en los beneficiados. Uno de los grandes dilemas de la cooperación internacional ejecutada a través de ONG se refiere a la falta de alineación con las prioridades definidas en una estrategia de desarrollo, ya sea local o nacional cuando ésta existe.

Para ayudar a sustentar lo anterior se preparó el siguiente mapa, donde se sobrepone la ubicación de los proyectos en ejecución y las comunidades atendidas con el ODM 1 a través del indicador 1.1 referente a la proporción de la población que vive en extrema pobreza.

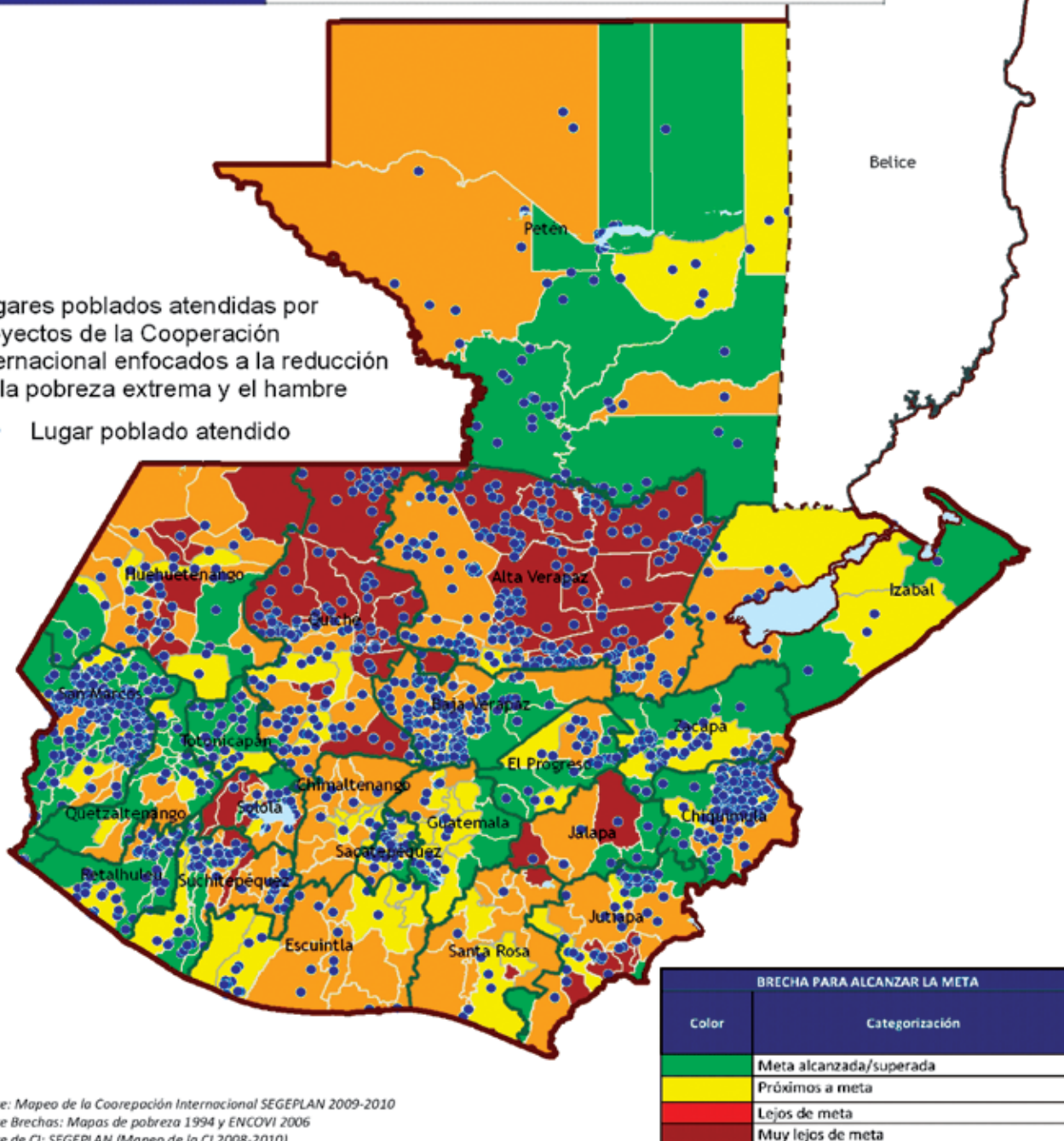


Gráfica 3.8
Vinculación entre los proyectos de la cooperación internacional y los objetivos de desarrollo del milenio

Objetivo de Desarrollo del Milenio	ODM 1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre
Meta	Meta 1A Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar
Indicador	1.1 Proporción de la población que vive en extrema pobreza
Medición del indicador	15.2
Meta del indicador	9.05

Lugares poblados atendidos por proyectos de la Cooperación Internacional enfocados a la reducción de la pobreza extrema y el hambre

- Lugar poblado atendido



Fuente: Mapeo de la Cooperación Internacional SEGEPLAN 2009-2010

Fuente Brechas: Mapas de pobreza 1994 y ENCOVI 2006

Fuente de CI: SEGEPLAN (Mapeo de la CI 2008-2010)



Es evidente la concentración de proyectos en el oriente del país y en el occidente para superar la brecha y alcanzar la meta del ODM 1. En el caso del oriente, la mayor parte de los programas y proyectos tienden a mitigar los impactos del cambio climático que se ha manifestado en sequías y posteriores hambrunas, situación con larga data y que de alguna manera la inversión de la Cooperación internacional ha contribuido a situar el estado de las metas en la medianía de la tabla (próximo a la meta).

Visualmente los departamentos considerados muy lejos de las metas (Alta Verapaz y Quiché) no muestran la misma densidad como aquellos, poniendo en duda el impacto y ubicación de los programas y proyectos en el territorio. Posiblemente la presencia de la CI en departamentos como Zacapa y Chiquimula debe ser considerada como esfuerzos sostenidos pero que a la luz de las crisis alimentarias derivadas, se cuestiona tanto la efectividad, como la complementariedad del trabajo realizado con otros cooperantes, como con el propio Estado³⁴.

este flagelo y el número de proyectos es menor. Por ejemplo, en Alta Verapaz, se registraron 80 proyectos en tanto que en Zacapa tuvo 51 proyectos. Por su parte, el ODM 7 vinculado a garantizar el sustento del medio ambiente aglutina 112 proyectos; mientras el ODM 8, dirigido a fomentar una asociación mundial para el desarrollo tiene la menor cantidad con 10 proyectos.

Este primer acercamiento a la cooperación en territorio evidencia que la distribución territorial a nivel nacional no guarda suficiente congruencia con las necesidades de la población objetivo y, quizás, el trabajo se ejecuta más con un sentido práctico que apegado a necesidades priorizadas. Así, la distribución de los programas y proyectos responde más a situaciones de orden coyuntural; sin embargo, pese a no responder a criterios de específicos, el hecho de identificarlos de alguna manera a los ODM, han constituido una oportunidad para el mandato de la Declaración de París.

Tabla 3.19	ODM de los programas y proyectos	
No.	ODM	Total de programas y proyectos
1	Erradicar la pobreza extrema y el hambre	466
2	Lograr la enseñanza primaria universal	65
3	Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	64
4	Reducir la mortalidad infantil	26
5	Mejorar la salud materna	10
6	Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	14
7	Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	112
8	Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	10
Total		767
Fuente: Mapeo CI Territorial/Descentralizada 2009-junio 2010. Segeplan		

Con altos índices de pobreza, es natural que el 60.7% de los esfuerzos manifestados en programas y proyectos, estén dirigidos al combate de la pobreza extrema y el hambre (ODM 1); sin embargo, al ver la distribución, hay departamentos donde se manifiesta severamente

En esas condiciones, no puede hablarse de un enfoque territorial que guíe la ubicación de los programas y proyectos, sino por el contrario, son una serie de acciones dispersas en lo geográfico, como socioeconómico y administrativo. Todo lo anterior demanda una estrategia que articule los actores de la CI en el territorio; instituciones de gobierno, municipalidades,

³⁴ A mediados del año recién pasado se publicitó fuertemente casos de desnutrición severa entre la población infantil del área y de nueva cuenta, la CI se hizo presente.



agencias de cooperación y la sociedad civil para el logro de los mandatos emanados de las diversas cumbres internacionales. Por ejemplo, tras la finalización de 318 planes de desarrollo municipal, el siguiente paso es la implementación de un proceso apropiación, tanto a nivel municipal como departamental. Uno de los grandes obstáculos a superar implica no solo el relevo de las autoridades locales; si no que también los organismos internacionales se alineen conforme a lo establecido dentro de los planes de desarrollo, haciendo que las organizaciones ejecutoras ya no delimiten su trabajo por las necesidades inmediatas, sino más bien, modificar ese comportamiento y ceñirse al plan elaborado en su área geográfica.

8. Cooperación regional en Centroamérica

La instancia referente de la cooperación internacional es la Dirección General de Cooperación del SICA que cuenta con el apoyo de los diversos entes especializados. A agosto de 2009 se registraban 204 proyectos de cooperación regional, distribuidos en 52 iniciativas en formulación, 32 en gestión y 118 en ejecución. Se estima que existe desde 1,998 una inversión de cerca de 320 millones de dólares en proyectos ejecutados y en implementación (1998-2010). Para la región Centroamérica se contabilizan 32 fuentes de cooperación de carácter bilateral, multilateral, descentralizado y de cooperación Sur-Sur.

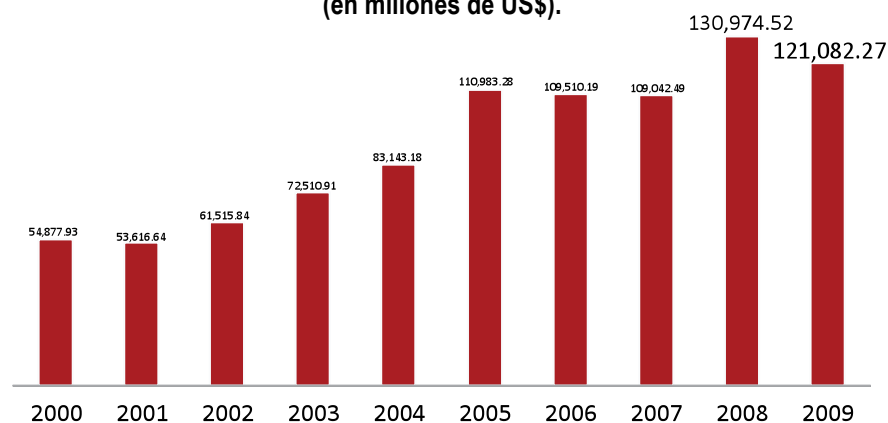
La cooperación internacional en Centroamérica ha estado orientada por dos líneas de acción. Una impulsada por la dinámica de los desastres naturales,

llevando a la región a establecer parámetros y programas conjuntos, tales como los costos y pérdidas materiales y de vida humana sufridos ante el Huracán Mitch, Tormenta Stan y los efectos del fenómeno del “niño” y la “niña” y las crisis energéticas y alimentarias, acontecidas más recientemente. Uno de los fondos más significativos son los concernientes a PREVDA (reducción de vulnerabilidad) con fondos canalizados desde la Comisión Europea.

La otra vertiente de la cooperación se encuentra enmarcada por la institucionalidad, tanto para fortalecer la integración Centroamericana, como aquella derivada de los tratados comerciales, tanto con Estados Unidos, como con la Unión Europea. De esa cuenta, surgen los fondos orientados a fortalecer la capacidad institucional de las instancias SICA y el PAIRCA (fortalecimiento del SICA), programas para fortalecer la capacidad centroamericana en aspectos comerciales.

Uno de los grandes retos para los países se refiere a la actualización y registros de la información. Actualmente solo se cuenta con fuentes provenientes del SICA en materia de cooperación internacional. Algunos datos deben de validarse por países de cara a presentar una propuesta conjunta en los diversos foros regionales para establecer posiciones comunes y sobretodo programáticos. El 2009 como producto de la crisis financiera mundial se registró un descenso –que sin embargo no es significativo conforme a otros períodos- que refleja la tendencia próxima de la cooperación. De un monto total de US 130,974.52 millones se han pasado a recibir US 121,082.27 millones.

Gráfica 3.9 Monto de Ayuda Oficial al Desarrollo para Centroamérica 2000-2009
(en millones de US\$).



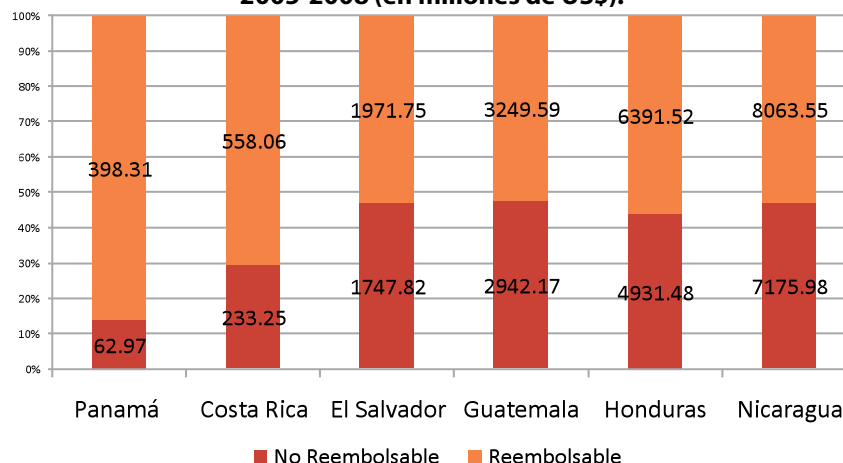
Fuente: Segeplan con datos de SICA.



Sin embargo es preciso acotar la tendencia de la cooperación no reembolsable frente a la reembolsable en los países de la región. Todos los países presentan porcentajes mayores al 50% de cooperación reembolsable. Sobresale el caso de Panamá que tiene cerca del 15% de cooperación no reembolsable. El Salvador y Guatemala son los que presentan los casos más paritarios entre ambos tipos de cooperación.

Reforzar estos temas, requiere de un esfuerzo regional integral, para lo cual, es imprescindible propiciar no solo la integración política, económica y comercial, sino que también reforzar los lazos de cooperación para fomentar condiciones de igualdad y propiciar un mejor acceso a los mercados. A través de la cooperación, se promueve el trabajo conjunto por medio de una agenda unificada de la región,

Gráfica 3.10. Cooperación regional no reembolsable y reembolsable 2005-2008 (en millones de US\$).



Fuente: Segeplan con datos de SICA.

Al 2008 se tiene un aumento de los montos de cooperación para la región. Solamente Nicaragua registra un descenso. Sin embargo, la tendencia al financiamiento reembolsable sobresale en todas los países³⁵. La categorización de países de renta media ha influido de forma determinante en el comportamiento de los recursos y el destino de la ayuda.

La crisis financiera trae consigo, nuevos retos y desafíos, así como repensar los modelos de desarrollo existentes.

La región debe tomar como prioridad, reforzar la lucha contra la pobreza, además de la apuesta firme sobre un modelo de integración regional que prevea la gestión de riesgos derivada del cambio climático, la seguridad alimentaria, la migración y el narcotráfico, como ejes primordiales dentro de una estrategia de desarrollo regional.

haciendo que la cooperación sea cada vez mayor y mejor utilizada, concibiéndose como una actividad participativa y una herramienta para un intercambio horizontal entre diferentes culturas, experiencias, comunidades y estilos de vida.

Con la adopción de las diferentes compromisos internacionales, entre las que destacan la Declaración del Milenio en el 2000, la Declaración de París (2005) sobre eficacia de la ayuda al desarrollo, el programa de Acción de Accra (2008) sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, marcan la pauta a nivel mundial sobre el camino que debe seguir tanto los gobiernos como los cooperantes para trabajar conjuntamente para lograr el desarrollo de los países por medio de la erradicación de la pobreza, el desarrollo y la sostenibilidad del medio ambiente por mencionar los más relevantes. Es importante fortalecer la institucionalidad de la región para poder implementar propuestas capaces de enfrentar los nuevos retos que influyen en las nuevas dinámicas de cooperación.

³⁵ Al respecto debe señalarse que los datos se refieren a los montos destinados para el país a través de la cooperación regional. Por lo tanto cada país tiene cifras diferentes a lo interno sobre los tipos de cooperación. En el caso Guatemala difieren los montos en cuanto lo reembolsable y no reembolsable.



9. Cooperación Sur-Sur (CSS)

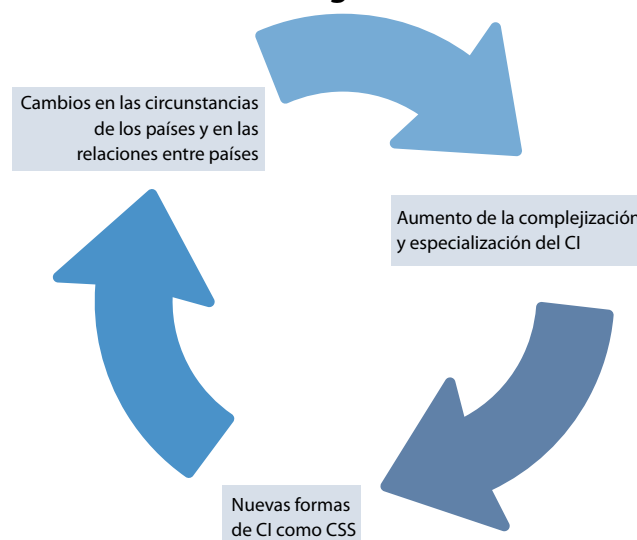
Los antecedentes de la CSS se remontan a 1954³⁶, pero es hasta la década de 1970 que se genera una reflexión más amplia en torno a este tema. Se enmarca en el debate económico y político sobre el desarrollo y la búsqueda de autodeterminación de los países. Culmina con el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) en 1978, que promueve e incentiva la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), mediante una serie de principios que la rigen y que son consensuados por 138 países signatarios. En 1981, se aprueba el Programa de Acción de Caracas para la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD). En los años siguientes, se continúa insistiendo en la complementariedad de estas dos modalidades.

Debido al contexto económico internacional, las siguientes dos décadas presentaron menor actividad y discusión sobre las implicaciones de la CSS. Es hasta el 2002, cuando se realiza la Primera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (reunión de Monterrey, México) que se refiere de nuevo a la preocupación de evaluar el cumplimiento financiero de los compromisos contraídos por los donantes tradicionales con las Metas de la Declaración del Milenio realizadas en el 2000. Entre sus consecuencias está el aumento de la AOD mundial, pero también la concentración de la ayuda en los países más pobres. El desplazamiento y disminución de los países de renta media como receptores de AOD, contribuye a impulsar su participación en la CSS.

Un año más tarde, se realiza la Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur o Primera Cumbre del Sur, en Marruecos para examinar la CSS en el marco de lo acontecido en la cooperación internacional, de donde se derivaron nuevos lineamientos para estrechar la cooperación económica y social entre países en desarrollo. En 2005 se realiza la segunda Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur en Doha (Qatar), de la cual emanó el Plan de Doha, donde se detallan iniciativas dirigidas a estimular el aumento de la CSS en todas las regiones del mundo y en sus diversas modalidades. En noviembre de 2011

durante el 4FAN y será de vital importancia para la consideración y revisión de la CSS, ya que uno de sus objetivos es establecer el papel que debe jugar la cooperación internacional para el desarrollo en un mundo cambiante así como la inclusión de nuevos actores y su relación con otras fuentes de desarrollo. Es evidente, entonces, la creciente importancia que la CSS ha tomado en las actuales circunstancias de concentración de la AOD en los países más pobres.

Gráfica 3.11: Resurgimiento de la CSS.



Fuente: Segeplan

La CSS es un concepto que continúa en evolución, siguen vigentes, sin embargo, la importancia de las capacidades nacionales y colectivas de los países en desarrollo para valerse de medios propios como fundamento de un nuevo orden económico internacional. En el informe de 2010, la SEGIB³⁷ reconoce que la riqueza de la CSS descansa en los siguientes principios:

- Es una cooperación basada en la horizontalidad, la solidaridad y el interés y beneficio mutuo, destinada a abordar conjuntamente los desafíos del desarrollo y principales prioridades de los cooperantes.

³⁶ Las publicaciones contenidas en los Estudios SEGIB No. 3, 4 y 5, correspondientes a los años 2008, 2009 y 2010 de la Secretaría General Iberoamericana –SEGIB– se describe un apartado de compilación sobre los principales eventos que explican la evolución conceptual y principales hitos en el desarrollo de la Cooperación Sur-Sur y sus implicaciones en el contexto iberoamericano.

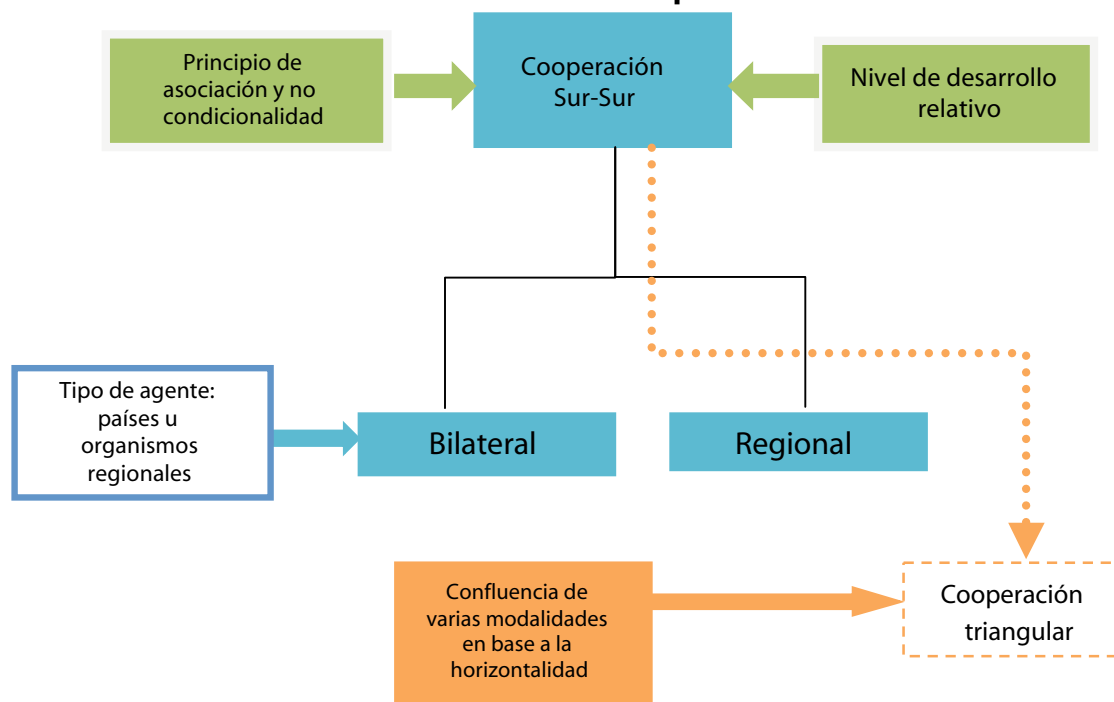
³⁷ SEGIB. Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010. Estudios SEGIB No. 5. Disponible en la Web: <http://segib.org/actividades/files/2010/12/inf-coop-sur-sur-2010.pdf> consultada el 20/05/11



- Es un tipo de Cooperación internacional para el desarrollo en el cual prima el intercambio de conocimientos por encima del financiero. Así, cubre una amplitud de ámbitos acorde a los requerimientos de los participantes mediante asistencia técnica y/o fortalecimiento de capacidades.
- Establece una relación entre cooperantes que ofrecen y demandan acciones de acuerdo a

De acuerdo al siguiente esquema, aceptado por los 22 países miembros de la SEGIB, la CSS incluye una gran variedad de mecanismos y modalidades de intercambio entre países de desarrollo similar, efectuadas libremente y por iniciativa del país receptor. Puede incluir la participación de terceros, intrarregionales, países de renta media e incluso cooperantes tradicionales, en cuyo caso constituye CSS triangular. La CSS incluye los esquemas de CTPD y CEPD.

Gráfica 3.12
Caracterización modalidades cooperación SUR-SUR



Fuente: SEGIB. Informe de Cooperación SUR-SUR en Iberoamérica 2008. Estudios SEGIB No.3 Pág. 36

sus fortalezas y debilidades en condiciones de reciprocidad y respeto a la soberanía.

- La Cooperación Sur-Sur procura por la eficiencia en el uso de los recursos.
- Favorece las relaciones entre países de una misma región, promoviendo la integración, así como la relación con países socios de otras regiones con los que se puede construir alianzas.

9.1 Gestión y ejecución de la CSS por parte de Guatemala

Para el caso de Guatemala, la CTPD es la modalidad más frecuente de CSS practicada, debido a la flexibilidad que presenta. Sin embargo se ha podido observar que en muchos casos, a pesar de que se acuerda la realización de ciertas acciones, las unidades ejecutoras del Gobierno Central no cuentan con la previsión de la partida presupuestaria indispensable en el espíritu de compartir los costos entre socios.



Las dificultades no son solo puramente financieras sino también en muchos casos por debilidades en la planificación y por falta de información y anticipación. Esta situación provoca el incumplimiento y la falta de ejecución por parte de las unidades ejecutoras del Gobierno. Con una periodicidad preestablecida, los convenios binacionales son revisados a la luz de la capacidad de ejecución, por lo que las repercusiones de la falta de cumplimiento inciden en las condiciones y amplitud de las renegociaciones.

En la práctica, si bien es cierto que las características y condiciones similares fortalecen los términos de igualdad de la cooperación, muchas veces la oferta no coincide con el Plan de Gobierno vigente. Esta es una debilidad que debe revertirse en las negociaciones de comisiones mixtas que suelen ser el instrumento más frecuente donde se empatan las demandas nacionales con la disponibilidad de los países oferentes.

Muchas acciones enmarcadas en la CSS se realizan de forma aislada como producto de la búsqueda de oportunidades por parte de las instituciones ejecutoras, por lo que su impacto en las instituciones y en el país todavía poco claro, al no estar articuladas con temas estratégicos más amplios.

diferenciación que la SEGIB (2010) hace al respecto: Durante el período 2008–2010 se ejecutaron 149 actividades CTPD (consistentes en el intercambio científico y tecnológico, así como el fortalecimiento de capacidades humanas e institucionales), la mayoría de las cuales se enmarcaron en los Programas de Cooperación Técnica y Científica negociados y aprobados con los países mencionados.

Durante ese período la mayor proporción de la Cooperación Técnica fue la que provino de México. Por otro lado hubo un aumento en las actividades de intercambio con Chile y Colombia, mientras que con Brasil apenas se efectuaron dos, como resultado de que este país cambió su estrategia de cooperación.

En el 2009, se aprobaron tres programas de cooperación técnica y científica con Colombia, Chile y México. A lo anterior ha de agregarse, que se llevaron a cabo reuniones binacionales con El Salvador y Chile. Asimismo, se encuentra en análisis un posible Convenio de Cooperación Técnica y Científica con Costa Rica.

Recuadro 3.1 Acciones y proyectos de la CSS

Las actividades representan una expresión concreta y acotada de la Cooperación internacional. Se ejecuta en un solo sector y/o tema a través de modalidades específicas (asesoría, pasantía, investigación conjunta, misión de diagnóstico, seminarios, etc.). Cuando es parte de un proyecto es el medio para alcanzar los objetivos y resultados del proyecto; por el contrario, cuando no es parte de un proyecto, es una acción puntual.

En contraposición, un Proyecto es “Conjunto de acciones encaminadas a satisfacer un objetivo común hacia un destinatario específico, a través de su ejecución en el marco de uno o varios sectores y/o temas. Posee los siguientes elementos: periodo de ejecución definido, presupuesto, resultados esperados, programa en que se inserta; e igualmente, debe prever un mecanismo de seguimiento y evaluación. Se habrá aprobado en un marco de cooperación (comisión mixta, acuerdo interinstitucional, acuerdos generales de cooperación, o similares).

Por otro lado, en lo que respecta a la valoración de la participación de Guatemala en el marco de la CSS, ante la imposibilidad técnica y metodológica de estimar y comparar sus costos y menos el valor de su impacto, se cuantifican el número de acciones y proyectos realizados. En este sentido es importante considerar la



Gráfica 3.13: Distribución de los proyectos de CSS Bilateral realizados en 2009



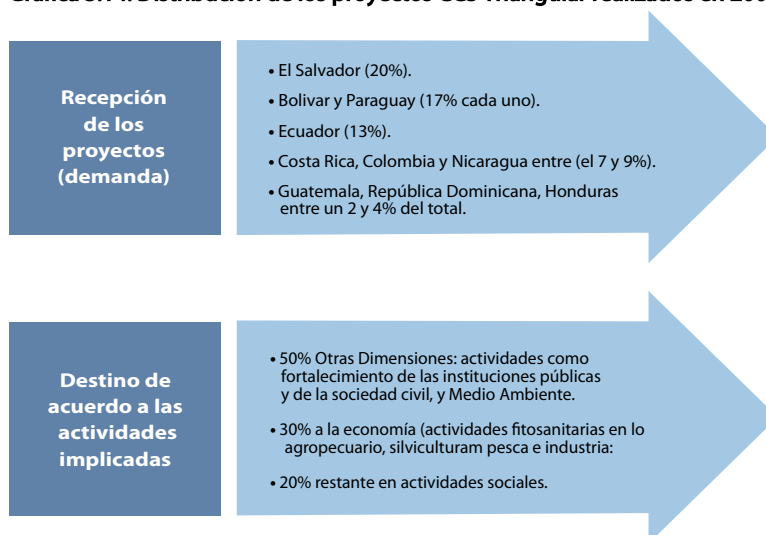
Fuente: Segeplan

Con este tipo de cooperación se presume que se fortalecieron las capacidades del recurso humano de las instituciones nacionales del gobierno central, autónomas y descentralizadas, así como del sector académico, sin embargo no existen mecanismos de evaluación que permitan determinar el impacto de tales actividades.

La participación de Guatemala en el contexto iberoamericano en 2009 (no se cuentan con datos

comparables para otro período) fue significativa, según la SEGIB (2010), el país fue uno de los principales receptores de los proyectos de CSS Bilateral realizados y un oferente incipiente junto con Bolivia, Ecuador, Costa Rica, Paraguay y Uruguay, quienes en conjunto ejecutaron el 3,5% del total de 881 proyectos registrados. En cuanto a la CSS Triangular; Guatemala, República Dominicana y Honduras fueron los países con menor proporción ascendiendo en conjunto a entre un 2 y un 4% del total.

Gráfica 3.14: Distribución de los proyectos CCS Triangular realizados en 2009



Fuente: Segeplan

CAPÍTULO



4

“En la región existe la necesidad de avanzar en marcos orientados a resultados, la aplicación del enfoque programático y mecanismos de mutua responsabilidad. A lo interno, debemos trabajar en la coordinación entre las propias instituciones del gobierno central, mejorando la capacidad de desarrollar alianzas estratégicas entre las instancias de planificación, finanzas y exteriores, y mejorar la coordinación con los niveles territoriales y con la sociedad civil”.

“Una perspectiva común: Camino al 4º Foro de Alto Nivel Busan Corea”



Disfuncionalidades del sistema de cooperación internacional en Guatemala



Disfuncionalidades del sistema de cooperación internacional en Guatemala

La debilidad institucional del Estado ha provocado la desestructuración que existe en el sistema público en la articulación y en el proceso de formulación de políticas públicas, los ejercicios de planificación y definición presupuestaria del gasto y la inversión pública (sectorial y territorial), la programación operativa, así como la optimización de los aportes de la cooperación internacional. Aunado a ello, existen bajas capacidades de las unidades ejecutoras del Estado, la desconexión de la inversión pública en el territorio (departamental y municipal) con la inversión sectorial y la planificación, así como ausencia de mecanismos de monitoreo y evaluación efectivos en el desempeño del Estado.

El SCI tiene una disfuncionalidad que evidencia la necesidad de reestructurar el marco normativo y legal que mejore la coordinación, la implementación y aplicación de nuevos instrumentos que mejoren la alineación, así como también, la inclusión de actores que aún no se reconocen como parte del sistema.

En el siguiente capítulo se señalan las disfuncionalidades prioritarias a corregir dentro de este sistema. La premisa fundamental parte sobre la ausencia de una END y de una política de cooperación internacional. Esto ha provocado una falta de coordinación, tanto entre las instancias rectoras como dentro de los propios cooperantes, derivando en una serie de problemas en la gestión, ejecución, coordinación interinstitucional, desembolso, seguimiento y evaluación de los recursos provenientes de la cooperación internacional. El resultado ha sido una falta del liderazgo del país haciendo que los recursos tengan un nivel de alineación baja, los cooperantes asuman una agenda propia y presenten una débil utilización de los sistemas nacionales.

1. Ausencia de una estrategia nacional de desarrollo y de una política de cooperación internacional.

El gobierno de Guatemala es el responsable de orientar los recursos públicos, incluyendo la

cooperación internacional que apoya al Estado hacia el logro de las prioridades nacionales expresadas en las políticas y planes, y a través de las asignaciones del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. La cooperación internacional es un complemento, ya sea técnico y/o financiero del esfuerzo nacional para el logro de las metas de desarrollo.

La Declaración de París señala que deben diseñarse las condiciones para que exista una revisión entre países receptores y cooperantes en la puesta en marcha de una END, vinculando el financiamiento a un marco único de condiciones e indicadores derivados de la misma. La Declaración insta a los donantes a utilizar los sistemas nacionales de los países, aumentando así, la eficacia de la ayuda y la capacidad del país receptor para desarrollar, aplicar y responder sobre la orientación de los recursos.

Para el año 2011 se registran algunos avances en la vinculación de planes y presupuestos institucionales, y en ocasiones sectoriales, orientados a resultados de desarrollo. Se ha vinculado el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN) con el Sistema de Inversión Pública (SNIP). En esa medida, la constitución del SNP es el instrumento para mejorar la alineación de la cooperación a través del financiamiento de los programas y proyectos identificados. En la actualidad se cuenta con planes regionales, departamentales y municipales como ejes orientadores del desarrollo, junto con las prioridades establecidas por el SNIP, pueden sentar la base para la asignación de la cooperación internacional.

La ausencia de una END y de una política de cooperación internacional ha interferido en cuanto al liderazgo del país sobre los recursos provenientes de la cooperación, así como en la coordinación efectiva entre instituciones. Si bien, se han dado los primeros pasos a través del SNP, todavía es un proceso en consolidación que tiene bajos niveles de apropiación dentro de las instituciones públicas. Conjuntamente, la debilidad institucional del Estado para gestionar y coordinar los recursos provenientes de la cooperación internacional, han generado incapacidad para orien-



tarla, asumiéndose generalmente, la agenda vinculada del desarrollo social y de fortalecimiento institucional, como un proceso asumido más por los mismos donantes.

Luego de los compromisos emanados de las dos Declaraciones de Antigua, en lugar de trabajar para construir una acción estratégica, el gobierno desarrolló una agenda operativa fijada hacia el cumplimiento de los sectores, sin poder llegar a definir claramente instrumentos de planificación. Esto dio como resultado una falta de liderazgo y de coordinación institucional, redundando en la falta de generación de capacidades para movilizar y alinear recursos en función de las prioridades e intereses, debilitando la eficacia de la ayuda y teniendo un bajo desempeño en la gestión de resultados para el desarrollo.

La carencia de una visión estratégica de parte del gobierno sobre el papel de la cooperación en el complemento al desarrollo, ha provocado dispersión y falta de eficacia e impacto en el logro de los resultados de desarrollo que deben perseguirse. La planificación ha estado definida mediante una perspectiva de programas y ciclos de gobierno y no sobre planes estratégicos de alto impacto y de largo plazo.

La implementación de una estrategia de cooperación internacional demanda una efectiva coordinación política de alto nivel entre las distintas instituciones del Estado vinculadas a su planificación, negociación, gestión e implementación. Una coordinación eficiente entre Minex, Minfin y Segeplan, con las unidades ejecutoras y las fuentes cooperantes, se transforma en un factor de garantía para la implementación efectiva de la cooperación en el país.

Esto puede lograrse en mayor medida si el país avanza en la consolidación de una END a través de un plan nacional de desarrollo, producto de una planificación territorial emanada del Sistema de Consejos de Desarrollo (Siscode) y de una planificación sectorial basada en políticas públicas, articulando la planificación (sectorial con la territorial) con los procesos de presupuestación y financiamiento del desarrollo.

Las acciones de los cooperantes pueden alinearse en la medida que sus acciones son el reflejo de una estrategia liderada por el país. Si las acciones de ambos

se ciñen a una END y se utilizan los sistemas nacionales y procedimientos nacionales para la gestión de la acción sin emplear ningún sistema o procedimiento adicional, existe previsibilidad en los recursos, por lo tanto, pueden gestionarse y evaluarse en su eficacia en el desarrollo.

2. Debilidad y falta de coordinación en la gestión de la cooperación internacional.

La ausencia de una política de cooperación internacional ha sido uno de los principales problemas luego de la ratificación de la Declaración París (2005). Un reto para las tres instancias rectoras ha sido hacer frente a los diversos compromisos nacionales e internacionales en materia de cooperación y coordinar el establecimiento y funcionamiento de un SCI efectivo. La diversa y creciente generación de instituciones vinculadas a la gestión pública va interviniendo sin una base estratégica de planificación y armonización que oriente y coordine su accionar.

Siendo las funciones compartidas por tres instituciones, la rectoría de la cooperación en sus diversos campos, ha tenido limitaciones operativas que obstaculizan el accionar de cada uno de los involucrados, reproduciendo una agenda dispersa y poco efectiva. Es por ello que es necesario clarificar y actualizar el marco legal de las competencias y funciones de cada institución y hacerlas eficientes en su práctica. La relación estratégica y coordinada entre el CCI y las instituciones rectoras con las entidades ejecutoras es la base para el buen funcionamiento de un SCI.

La coordinación compartida incide particularmente en dos procesos fundamentales. Uno, relacionado en la formulación de una política de cooperación internacional y otra, en el papel que debe realizar tanto el Minfin y Segeplan en el circuito de gestión, aprobación y ejecución de la cooperación reembolsable y las donaciones. La desvinculación entre las dos instancias ha producido una desalineación y desarmonización de los recursos de la cooperación internacional para el desarrollo, sean éstos préstamos o donaciones.

Ambas instancias tienen implicaciones en la coordinación de la política económica y social del



Gobierno. La formulación, priorización, evaluación y selección de proyectos de inversión y programas a ser ejecutados con recursos internos, el tipo de financiamiento y los fondos provenientes de la cooperación, deben asegurar mecanismos estandarizados que aseguren la complementariedad de los recursos. En la valoración de los préstamos internacionales no solo se deben tomar en cuenta los márgenes de endeudamiento y su contribución a la estabilidad fiscal, sino que también vincular la planificación y las políticas públicas, con la presupuestación y la inversión pública.

En cuanto a las donaciones, la estructura legal no permite establecer con claridad la delimitación de funciones entre ambas. Por un lado, no se encuentran claramente definido la comunicación entre el Minfin y la Segeplan, ya que en la fase de aceptación y aprobación de donaciones, la ejecución puede iniciarse sin tener una opinión técnica que valide la implementación y viabilidad del proyecto. En la ley Orgánica del Presupuesto, el artículo 53 sobre la aceptación y aprobación de donaciones se señala que:

“Sin la previa autorización del Ministerio de Finanzas Públicas, los Organismos del Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas no pueden aceptar donaciones o préstamos no reembolsables que exijan aporte nacional o que impliquen gastos inmediatos que deban cubrirse con recursos estatales. Los convenios de donación, que en parte o en su totalidad contengan aportes en especie, deben incluir cláusula de obligatoriedad de certificar a la unidad especializada del Ministerio de Finanzas Públicas, el ingreso a almacén o inventario. Todo convenio de donación debe ser aprobado por acuerdo gubernativo con el refrendo del Ministerio de Finanzas Públicas”.

Atendiendo este artículo se puede interpretar que la cooperación necesita la “autorización u aprobación” del Minfin, no así, la gestión o ejecución sin un dictamen técnico respectivo que debe realizar la Segeplan. En la práctica redundan en una duplicidad de esfuerzos, de donde el Minfin autoriza o aprueba la cooperación internacional, antes de que Segeplan, recomiende la modificación o corrección de documentos o procedimientos. Las instituciones sectoriales entienden que no deben acudir a Segeplan, porque su trámite ya fue negociado con los cooperantes y luego aprobado por el Minfin.

2.1. Debilidad institucional en la negociación de los acuerdos marcos de cooperación internacional

La arquitectura internacional, trae consigo nuevos retos y desafíos, así como repensar el modelo de desarrollo existente y el papel que como país, Guatemala tiene que realizar en el plano regional y en los diversos foros de carácter internacional, tanto en sus relaciones bilaterales, como en las multilaterales y regionales.

El Minex tiene por mandato la representación y protección de los intereses del país, la soberanía y la defensa del honor en el plano internacional, así como lo relativo a la política internacional frente a la negociación, celebración, prórroga, modificación y denuncia de tratados, pactos, convenciones y acuerdos internacionales. Dentro del circuito de cooperación internacional, el Minex cumple dos funciones principales. Por un lado, establece el acuerdo, propiciando y fijando los parámetros de negociación y por otro, moviliza de acuerdo a la END, el portafolio de demandas ciudadanas que podrían ser complementadas con recursos provenientes de la cooperación.

“Conforme la Ley del Organismo Ejecutivo, el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene a su cargo: Coordinar, analizar, apoyar y dar seguimiento a la negociación de convenios internacionales; dirigir y coordinar las relaciones bilaterales y multilaterales; atender lo relacionado con información y comunicaciones internacionales de carácter oficial; estudiar y analizar el desenvolvimiento de los acontecimientos políticos, económicos, ambientales, comerciales y financieros a nivel de países, multilateral y globalmente; preparar las propuestas de doctrinas y principios de la política exterior en sus diversos campos, así como, políticas y estrategias de acción; y, ejecutar la gestión y el buen desempeño del servicio exterior” (Lineamientos de política exterior 2008-2012, 2008:8).

El Minex ha trazado como punto de partida para reorientar la presencia de Guatemala en el mundo y mejorar la imagen del país, los “Lineamientos de política exterior 2008-2012” tomando como ejes primordiales: la integración regional, la lucha contra la pobreza, el cambio climático, la inseguridad alimentaria, los derechos humanos, la migración, la seguridad ciudadana y la cooperación internacional.



Recuadro 4.1. Denominaciones que reciben los convenios de cooperación de acuerdo a la fuente cooperante en Guatemala

De acuerdo a la modalidad, los nombres que reciben los instrumentos por los que se ve canalizada la cooperación internacional en Guatemala son:

- Modalidad Sur-Sur, por medio de instrumentos vinculantes llevados por las fuentes bilaterales a través de convenios de asistencia técnica y científica y convenios de donación.
- Fuentes bilaterales, a través de convenios oficiales con países donantes; convenios de cooperación técnica y científica y/o enmiendas al convenio de donación.
- Fuentes multilaterales, mediante convenios de entendimiento entre la fuente multilateral y el país; cartas o convenios con asistencia técnica o convenios de financiamiento, como los celebrados con UE.
- Cooperación descentralizada, conforme a convenios entre las sociedades civiles del país vinculantes; canalización directa con ONG a través de convenios de cooperación de los países receptores a través de programas, planes y proyectos y convenios marco, entre otros.
- Cooperación privada, con la suscripción de convenios específicos con asociaciones, fundaciones, bancas privadas, instituciones financieras privadas, proveedores privados.

Entre otras denominaciones que reciben los convenios de cooperación con las distintas fuentes cooperantes, se encuentran por ejemplo: acuerdos de ejecución de proyectos, cartas de entendimiento, canje de notas, memoranda de entendimiento, planes de acción de programas de país, addenda, cartas mandato, contratos de aporte separados, convenios de financiación, convenios de cooperación, notificaciones de subvención y perfil de proyecto, documentos de proyecto, registros de discusiones, cartas convenio, planes de trabajo, revisiones sustantivas, entre otros.

Además, también pueden establecer relaciones con las distintas fuentes a través de la elaboración de las estrategias de país que los cooperantes construyen con insumos del gobierno (BID, Banco Mundial, BCIE, Unión Europea, USAID); reuniones binacionales; reuniones de Comisión Mixta y negociaciones intergubernamentales.

El país luego de la finalización del conflicto armado, obtuvo un decidido apoyo de la comunidad internacional, concentrándose en la recepción de los recursos, teniendo un papel “*mimado*” en la recepción de la ayuda. Sin embargo, las tendencias actuales en la recepción de donaciones y AOD se han ido reduciendo para América Latina y el país, junto a ello, la eficacia de la ayuda exige una mejor utilización de los recursos, mediante la previsibilidad, el registro y la gestión de resultados para el desarrollo.

En esta coyuntura se exige por tanto, que el país pueda dejar de lado el papel pasivo de país receptor para enfocarse hacia una inserción dentro de la cooperación regional, constituyéndose en un actor decisorio en la arquitectura de la ayuda para el desarrollo.

El liderazgo del país a nivel regional ha propiciado movilizar voluntades del resto de países hacia una perspectiva conjunta en temas de cooperación. Como parte de la agenda internacional, 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 de Iberoamericana, en Asunción Paraguay por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos.³⁸

Uno de los hitos históricos dentro de la política exterior de Guatemala, ha sido el obtener un asiento como miembro no temporal dentro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el período 2012-2013. Apoyado por el resto de países de América Latina, Guatemala se ha presentado como único candidato regional, quedándose con la plaza sin oposición y reemplazando a Brasil.

38 Para más información, véase: Más que una declaración de intenciones: Declaración de París y 4 Foro de Alto Nivel, Busan Corea 2011, “Una perspectiva Común: Camino al 4º Foro de Alto Nivel Busan, República de Corea” y “Comunicado Especial sobre “LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD) DE LOS PAÍSES DE GUATEMALA, EL SALVADOR, HONDURAS, COSTA RICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA DE CARA AL IV FORO DE ALTO NIVEL SOBRE EFICACIA DE LA AYUDA” en: Resumen Informe OCDE 2008-2010 y Propuesta Busan 2011. Segeplan: 2011.



El mayor reto en este sentido, es lograr vincular la agenda diplomática con la comercial y la de cooperación internacional. Establecer acuerdos comerciales no necesariamente implica mejorar los flujos de donación, deben tomarse como estrategias conjuntas que puedan, no solo mejorar la imagen del país e incrementar el comercio, sino que también influir en los acuerdos marcos que permiten y mejoran los contenidos en la suscripción de acuerdos de cooperación internacional.

Es papel exclusivo del Minex, establecer y verificar el contenido dentro de un convenio marco con una fuente cooperante. Depende del contenido del convenio marco entre el país y/o las fuentes bilaterales o multilaterales, que la suscripción de los subsiguientes programas o proyectos puedan tornarse asimétricos y/o unilaterales, o bien, facilitar las relaciones entre países y la calidad de la cooperación que se reciba.

En la Declaración de París, los cooperantes se comprometieron a *“Diseñar las condiciones, cuando sea posible, para la estrategia de desarrollo nacional de un país socio o para su revisión anual de progreso constatado en la puesta en práctica de esta estrategia. Se incluirían otras condiciones únicamente si existe una sólida justificación para ello y se deberían efectuar de manera transparente y consultando estrechamente con otros donantes e interesados”* (Declaración de París, Alineación, 2005:4).

Producto de negociaciones asimétricas, pueden surgir convenios de cooperación donde existan fondos obligados u obligarse a través de mecanismos financieros decididos unilateralmente sin que Guatemala medie a favor de su desarrollo, incluso, convenir instrumentos que formalizan la cooperación mediante las disposiciones legales vigentes del país de origen del cooperante, no siendo del todo compatibles con las de Guatemala.

Asimismo, dentro de los componentes derivados de los fondos mixtos (públicos y privados) pueden establecerse mecanismos de arbitraje de derecho mercantil y no de derecho internacional público, perdiendo su carácter solidario o cooperativo por uno de sentido empresarial. Una adecuada articulación institucional, por lo tanto, puede mejorar las situaciones de ayuda condicionada o en el mejor de los casos, fijar parámetros conforme a estándares internacionales.

2.2. Debilidades interinstitucionales

Un primer estudio realizado por Segeplan³⁹ revela la fragilidad institucional dentro de la gestión de la cooperación internacional. Se estima que solo un 40% de las instituciones públicas del Organismo Ejecutivo cuentan con una unidad de cooperación internacional instalada. En el resto, la función es realizada por la Unidad de Planificación y Programación y en algunas incluso, la función es inexistente. Esto ha dado como resultado que muy pocas instituciones hayan incorporado la gestión de la cooperación internacional en el reglamento de organización interna, de manera que algunas de las unidades existentes funcionan sin marco legal.

Aunado a ello, existe una alta rotación del personal, trascendiendo en la pérdida de información y seguimiento de los procesos que se encuentran en ejecución e incide en la continuidad de las actividades que se realizan para la ejecución de las donaciones, teniendo una débil apropiación y confusión de los procedimientos legales que deben seguirse en el circuito entre instituciones. Además, no se cuenta con procedimientos oficiales que especifiquen con claridad los procesos de donación (flujograma común entre Minex, Minfin y Segeplan), provocando que se retrasen.

Esta situación, conjuntamente con la baja capacidad instalada en las instituciones para formular políticas, planes, programas y proyectos, dificulta los procesos de coordinación interinstitucional para la gestión de recursos provenientes de las fuentes cooperantes. Esto da como resultado que las unidades ejecutoras asuman la función de gestionar la cooperación sin tener capacidades para ello y sin coordinar debidamente desde el inicio y a lo largo del proceso con los entes responsables de la cooperación internacional, principalmente con la Segeplan. Siendo un proceso sin coordinación y rectoría, los flujos de ayuda están predeterminados por la oferta de las fuentes cooperantes y no por la demanda de recursos a complementar por parte de la cooperación internacional.

39 Ver: Segeplan. “Diagnóstico de la problemática de la gestión de la cooperación internacional en el sector público”. Guatemala: 2010.



La ausencia de un manual operativo hacen que las instituciones sectoriales realicen sus gestiones en forma directa con algunas fuentes cooperantes ya sea porque éstos se acercan a las primeras con una oferta de cooperación, o porque las autoridades superiores inician contactos de alto nivel y así lo deciden. Hace falta un procedimiento que norme y defina concretamente los mecanismos de gestión y establezcan dentro de la suscripción de convenios de donación, el requisito específico de aval por parte de Segeplan como trámite para iniciar la gestión de la cooperación internacional.

El problema radica en que las instituciones sectoriales no participan en los procesos globales, ni planifican con antelación las líneas de oferta de cooperación internacional y luego son consultados a última hora sobre la cartera de programas y proyectos que ofertan las fuentes cooperantes, lo que los conduce a explorar posibilidades de financiamiento en forma directa. En el mejor de los casos, las instituciones sectoriales suelen coordinar con Segeplan solamente para la obtención del código del SNIP⁴⁰ y para la emisión del acuerdo gubernativo correspondiente en la aceptación de la donación. En el resto del proceso suele actuarse de forma de manera independiente y descoordinada.

Un manual operativo coordinado, ordenaría la cooperación y su lógica de complementariedad ya que la inversión pública, ya sea financiada con recursos nacionales o internacionales, es el producto una planificación vinculada, tanto en lo sectorial como territorial y puede reflejar una presupuestación proveniente de las prioridades contenidas dentro de los planes nacionales, departamentales o municipales.

3. Limitaciones de la gestión programática, financiera y presupuestaria del Estado: Desarticulación Plan-Presupuesto

Uno de los grandes retos del país se constituye en avanzar hacia una apropiación democrática de las políticas y planes, siendo las mismas instituciones las que implementen las orientaciones de política propias para su sector. Para ello, es necesario disponer de

⁴⁰ El Código del SNIP se refiere al dictamen técnico dado por el Segeplan para que puedan otorgarle un espacio o partida presupuestaria a cualquier proyecto por parte del Ministerio de Finanzas Públicas en el Presupuesto Anual de Ingresos y Egresos del Estado. .

adecuados mecanismos de diálogo nacional inclusivos, gozar de una adecuada capacidad de conducción de ejercicios de participación (organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes en el diálogo) y la rendición de cuentas.

La planificación, presupuestación, seguimiento y evaluación de resultados de desarrollo son procesos incompletos en el país. La situación ideal de planificación es aquella donde se cuenta con un sólido conjunto de políticas estatales y un plan nacional de desarrollo a largo plazo, consensuado con las fuerzas políticas más significativas y los actores nacionales con mayor influencia. A partir de ella, se planifican planes sectoriales y territoriales, bien enlazados entre sí; con un conjunto de indicadores y metas de producción de bienes y servicios y de resultados de desarrollo. Sin embargo, esta situación es irreal. Es más habitual que se cuente con un plan de desarrollo muy general, algunos planes institucionales, en ocasiones sectoriales y, más raro todavía, territoriales. Probablemente estos planes no cuenten con suficientes indicadores de resultados, no contemplen la producción o la calidad de los servicios, las fuentes de los datos no los proporcionen de forma oportuna y confiable o no esté bien establecida la cadena de gestión: servicios, resultados e impactos en el desarrollo.

Esto se constituye en todo un reto, más si en la planificación y la presupuestación se tienen que superar diferentes dificultades y riesgos tales como planes excesivamente ambiciosos, incoherentes con los recursos disponibles o con los resultados que se obtuvieron anteriormente, objetivos o prioridades poco claros, insuficiente consideración de las políticas ya existentes o de los actores clave, excesiva presión de los cooperantes para tener una política o un plan en un periodo de tiempo demasiado corto y falta de continuidad como consecuencia de los cambios de gobierno.

La alineación de la cooperación internacional con el ciclo de planificación y presupuestación se asegura a través de compromisos de desembolsos anuales y multianuales de los cooperantes. Para ello, estos compromisos deben cumplir los requisitos establecidos por el Minfin para su incorporación al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Los requisitos deben incluir entre otros: que



se realicen de forma oportuna y en sintonía con el ciclo planificación y presupuestación nacional de manera que el gobierno cuente con una estimación de los desembolsos para el siguiente año; se confirmen y se calendarice los desembolsos y una vez aprobado el presupuesto por el Congreso de la República, se ratifiquen. Sin embargo esto no sucede porque los ciclos entre gobierno y cooperantes no son los mismos.

El diálogo entre gobierno y cooperantes deben en primera instancia prever calendarios que coincidan con la formulación presupuestaria del país para que los programas y proyectos de la cooperación puedan reflejarse dentro del presupuesto. Es primordial para que se garantice de forma efectiva y oportuna, contar con instrumentos de previsibilidad de la ayuda entre el Estado y las fuentes cooperantes, así como el compromiso del gobierno de asegurar los fondos de contrapartida acordados para que estos puedan ser ejecutados.

El problema es que luego de superar la fase de aprobación por las instancias correspondientes, muchos programas y proyectos no cuentan con el respectivo acuerdo gubernativo de aceptación de la donación, por lo que no se incluyen en el presupuesto del ejercicio fiscal del año en que debe iniciar, existiendo diferencias en la gestión y en los tiempos presupuestarios. La falta de vinculación en los tiempos incide en que, aunque se tenga la disponibilidad de recursos, estos no se puedan utilizar porque no se tiene el espacio presupuestario correspondiente. En otras ocasiones, no se tienen recursos de la contrapartida, muchas veces básicos en la implementación por parte de las unidades ejecutoras así como para su funcionamiento.

Para mejorar los trámites procedimentales y contar con mejor información sobre los recursos provenientes de donaciones, con fecha 29 de Enero de 2009, el Minfin, mediante acuerdo ministerial 09-2009 "A", aprobó el *"Manual de Procedimientos Administrativos para el Registro de Desembolsos y Ejecución de Recursos no Reembolsables Provenientes de Donaciones Externas"*, conocido también como *"Manual de Cuenta Única"*.

El manual surge con la intencionalidad de hacer efectivas las disposiciones de la Ley del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, así como también, las resoluciones hechas por la Junta Monetaria con respecto a la obligatoriedad de incluir todos los

fondos provenientes de la cooperación internacional al Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Nación y depositarlos en el Banco de Guatemala. Por ser una disposición relativamente nueva, presenta aún obstáculos en su puesta en marcha. Si bien su utilización implica un uso más eficiente y transparente de los recursos, en la práctica ha resultado en ocasiones ser un proceso centralizador que resta agilidad para ejecutar los programas y proyectos.

Otra de las grandes debilidades en la ejecución de fondos provenientes de las donaciones, recaen por principio, en los mecanismos presupuestarios establecidos por el país, toda vez que se tuvo que utilizar dos años consecutivos el mismo presupuesto por su falta de aprobación en el Organismo Legislativo. Aprobar una planificación presupuestaria distinta a la formulada por el Ejecutivo ha redundado en que para ejecutar en un período determinado por la suscripción, no se tenga espacio presupuestario, ni se cuente con asignación de contrapartida. Además, algunos corren el riesgo de no ejecutarse porque se les asigna espacio presupuestario tardíamente o que se trasladen los fondos a otros proyectos priorizados por los ministerios.

El Ejecutivo asumió flexibilizar el gasto para poder reorientarlo y readecuarlo, haciendo que la falta de planificación y concordancia presupuestaria hayan dejado relegados los planes operativos de las unidades. La consecuencia derivada es la inexistencia de espacios presupuestarios para ejecutar la contraparte de las donaciones y que muchos recursos se operen fuera de los mecanismos nacionales. Por ende, muchas fuentes cooperantes no se alinean o no los utilizan. Esto se debe a que no han ingresado al presupuesto o no están muy satisfechas con estar en él, ya que su fluidez no es tan ágil y muchos procesos se han vuelto mucho más lentos de lo que deberían. Aunado a ello, existen dificultades para realizar desembolsos originados fundamentalmente en la poca calidad de la información que presentan las unidades ejecutoras, el retraso en la elaboración y presentación de informes, conjuntamente con la centralización administrativa, financiera y la lentitud de los trámites nacionales.

Existe la tendencia por parte de las fuentes cooperantes de priorizar mecanismos externos al Estado para planificar, implementar y monitorear las acciones cuando los convenios estipulan algún tipo



de seguimiento. Ante la falta de una orientación y coordinación eficiente por parte del Estado (no hay una agenda nacional de desarrollo, dificultad en los espacios presupuestarios y debilidad institucional), los cooperantes generan sus propios mecanismos y lógicas de acción no necesariamente vinculadas con las instituciones mandatadas para su gestión y coordinación.

La cooperación internacional en el país por lo tanto, no siempre estimula el fortalecimiento de las capacidades nacionales. Para evitarlo, dentro del financiamiento del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, el gobierno puede invitar a los cooperantes a realizar compromisos de desembolso multianuales que puedan ser calendarizados de acuerdo al ciclo nacional de planificación y presupuestación. Así mismo debe impulsarse el empleo de instrumentos programáticos para el desembolso de la ayuda, tales como el apoyo presupuestario general y sectorial y los fondos comunes gestionados por las instituciones de gobierno con procedimientos nacionales.

3.1. Problemática en el tema de monitoreo y evaluación

La culminación del ciclo de un programa o proyecto radica en su evaluación de impacto, pasando por etapas intermedias de monitoreo y evaluaciones de medio término y finales. Esta fase reviste vital importancia porque es la base para la retroalimentación y reorientación si fuera el caso de un programa o proyecto en ejecución o para la toma de decisiones sobre nuevos programas y proyectos a presentar a la cooperación internacional, sin embargo, por múltiples circunstancias los procesos de evaluación aún son incipientes y los pocos que se dan son generalmente de gabinete, referidos normalmente a reportes de avance físico y financiero.

Esto influye para que el país realice una gestión por resultados de desarrollo, ya que institucionalmente solo se hace un seguimiento del avance físico y financiero de cada proyecto que sirven posteriormente para presentarse como requerimiento realizado por Segeplan y la Dirección de Crédito Público del Minfin.

Recuadro 4.2: Medidas a superar para agilizar la gestión de la cooperación internacional

Problemas de gestión:

- Debilidades en la planificación nacional (falta de un plan nacional de desarrollo) que influyen en la calidad de la asignación de la oferta de cooperación internacional.
- Falta de disciplina en la utilización de Segeplan como puerta de entrada de las solicitudes y ofertas de las donaciones.
- Debilidades, vacíos y duplicaciones en las normas y procesos de gestión.
- Convenios de CI que incluyen cláusulas cuyo cumplimiento no depende del gobierno o no responden a las prioridades nacionales.
- Inadecuación de los procesos de decisión de los cooperantes al ciclo de planificación y presupuestación y los procedimientos nacionales.
- Debilidades en las capacidades y en la permanencia del personal que se dedica a la cooperación internacional.

Problemas de ejecución

- Atrasos en el inicio de proyectos por lentitud en el logro de ciertos requisitos, como el acuerdo gubernativo refrendado por Minfin que, a su vez incide en la falta de espacio presupuestario.
- Atrasos en los desembolsos de los fondos de contrapartida nacionales.
- Complejidad y proceso poco claro para el empleo de la Cuenta Única de Donaciones.
- Lentitud y complejidad de los procesos de compras y contrataciones, tanto de las instituciones nacionales como de los cooperantes.

Problemas de coordinación interinstitucional

- Pueden resumirse en la falta de funcionamiento del CCI y la inexistencia de un mecanismo interinstitucional que sea operativo.

Problemas en el desembolso

- Se originan fundamentalmente en la poca calidad de la información que presentan las unidades ejecutoras, el retraso en la elaboración y presentación de informes, la centralización administrativa y financiera y la lentitud de los trámites burocráticos nacionales.

Problemas de seguimiento y evaluación

- El seguimiento en la ejecución y evaluación es de carácter físico y financiero, respondiendo directamente a los requerimientos de los cooperantes.
- En los casos en que se hacen evaluaciones de medio tiempo o finales, responden generalmente a los requerimientos de los cooperantes, llegando poca información a las entidades públicas.



El país presenta falencias en torno al monitoreo y evaluación de proyectos. El problema se presenta en que no todos los proyectos incluyen esta fase, por lo cual solamente aquellos programas y proyectos cuyo contenido lo especifica, es aquél en donde se realizan procedimientos de evaluación intermedia o final, en muy pocas incluso, se verifican los impactos y los beneficios. En aquellos programas y proyectos en los que está instituido el monitoreo y evaluación en las unidades ejecutoras, éste se lleva a cabo utilizando los instrumentos del cooperante no los que debiera implementar la unidad ejecutora con o sin asesoría de los donantes. Esta situación se agrava por el hecho de que prácticamente los sistemas son impuestos sin capacitar adecuadamente para su uso y funcionamiento a los responsables de mantener en operación y actualización de los sistemas de registro de información.

4. Debilidades sustantivas en la calidad de datos y el uso de los sistemas de información.

La necesidad de contar con sistemas y tecnologías de información, para que las instituciones y las relaciones interpersonales sean más eficientes, es una necesidad en todas las organizaciones. En Guatemala, Segeplan es un referente estratégico en el tema de registro, análisis y producción de información que ha trabajado fuertemente en el diseño y consolidación de sistemas útiles para realizar de manera más transparente y ordenada la gestión pública.

En el año 2009 se instaló la Base de Datos de Asistencia al Desarrollo (DAD) diseñada como una solución amplia para la gestión de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Esa misma herramienta fue establecida en más de 25 países en el mundo, gracias a una estrecha colaboración con el PNUD, en coordinación con los respectivos gobiernos para la promoción de la transparencia, la responsabilidad en el uso de los fondos y consecución de una mayor eficacia de la ayuda internacional.

La puesta en marcha de los sistemas de información sobre la ayuda, ha estado indisolublemente ligada a los mecanismos de rendición de cuentas. Sin embargo, es a partir del establecimiento de la Declaración de

Recuadro 4.3: Sistemas de Información.

Declaración de París y de ACCRA

En la Declaración de París, los países en desarrollo acordaron fortalecer sus sistemas y los donantes utilizarlos tanto como fuera posible. Esta declaración señala que: “[la] corrupción y falta de transparencia que socavan el apoyo público, imposibilitan la movilización y asignación eficaz de recursos, y desvían los recursos destinados a actividades vitales para erradicar la pobreza y para un desarrollo económico sostenible. Donde existe, la corrupción impide que los donantes confíen en los sistemas de los países socios”.

Se necesita un compromiso efectivo de los donantes para armonizar los “requerimientos del concepto de supervisión y realización de informes con los países socios, ponerse de acuerdo en formatos comunes para informes periódicos, de la manera más extensa posible, hasta que puedan confiar más ampliamente en los sistemas de evaluación estadística y supervisión de los países socios”.

La declaración de ACCRA establece que:

- a) Los donantes suministrarán información oportuna y completa sobre compromisos anuales y desembolsos efectivos, a fin de que los países en desarrollo puedan registrar todos los flujos de ayuda en sus estimaciones presupuestarias y sistemas contables, con exactitud.
- b) Los donantes alinearán su seguimiento con los sistemas de información nacionales. Brindarán apoyo a la capacidad estadística y los sistemas de información nacionales de los países (incluidos aquellos destinados a gestionar la ayuda), e invertirán para fortalecerlos”.
- c) Fortaleceremos los incentivos para mejorar la eficacia de la ayuda. Analizaremos y abordaremos sistemáticamente los impedimentos legales o administrativos que afecten los compromisos internacionales referidos a la eficacia de la ayuda. Los donantes prestarán más atención a la tarea de delegar autoridad suficiente a los funcionarios nacionales y cambiar los incentivos a nivel institucional y de recursos humanos, a fin de promover un comportamiento acorde a los principios en materia de eficacia de la ayuda”.
- d) Los donantes indicarán en forma transparente sus planes para hacer frente a sus compromisos con la Declaración de París respecto del uso de los sistemas nacionales, ofrecerán orientación al personal sobre cómo pueden utilizarse estos sistemas y garantizarán que existan incentivos internos para promover el uso”.

París que los sistemas como tales comienzan a cumplir un rol de corresponsabilidad, no solo en el registro y publicación de la información de forma periódica, sino que también en la posibilidad de alinear los recursos de la cooperación con las prioridades nacionales.



Recuadro 4.4: Iniciativa para la Transparencia Internacional de la (International Aid Transparency Initiative, IATI)

La propuesta nace como iniciativa del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Accra (2008). El planteamiento está orientado en acelerar la reducción de la pobreza mediante la mejora de la ayuda externa a través de una mayor transparencia, comprometiendo a los donantes a trabajar en conjunto para lograr que la ayuda sea más clara y contenga estándares comunes. Su implementación, viene a contribuir a una ayuda más eficaz, a promover una mayor rendición de cuentas y de apropiación por parte de los países en desarrollo. La iniciativa para mejorar el acceso de información de la ayuda, parten de diferentes involucrados, distintas necesidades, aplicaciones y requerimientos de la información.

En marzo de 2011, se da vía para implementar el Acuerdo sobre la Transparencia de la Ayuda. En él se circunscriben aspectos faltantes en el estándar de IATI, por lo que tiende a facilitar la publicación de información más detallada de compromisos claves previstos en la agenda de acción de Accra. Para el Cuarto Foro de Alto Nivel a realizarse en Busan se pondrá en debate la eficacia de la ayuda al desarrollo, donde los países socios y los donantes deberán incrementar su responsabilidad referente a los resultados de desarrollo, y por consiguiente, también se dará seguimiento al logro dado en materia de transparencia que desde Accra ha sido el acuerdo y ejecución de la norma de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda por parte de los actuales signatarios.

Se espera que en Busan los donantes reafirmen su compromiso con la difusión pública regular, detallada y puntual de la información sobre el volumen, las condiciones y los resultados del gasto en desarrollo. Esto incluye el compromiso de presentar información por periodos de tres y cinco años para permitir la elaboración de presupuestos, la contabilidad y la auditoría adecuadas por parte de los países socios. Además, se busca que en los donantes puedan comprometerse a desarrollar sistemas internos que permitan una presupuestación plurianual de la cooperación al desarrollo, adoptando una norma global de elaboración de informes basada en la iniciativa y en el sistema de notificación del acreedor del CAD.

Dentro de las limitaciones para avanzar en la eficacia de la ayuda que señala la declaración de Accra, se hace especial hincapié en que debe mejorarse la calidad de los sistemas de información. La calidad depende de que los sistemas cuenten con datos confiables en el momento oportuno y de su utilización. Por lo tanto, la valía de los sistemas radica en el compromiso en el registro de la información, tanto de cooperantes como del gobierno y en su empleo para que ambos tomen decisiones. Se reafirma entonces, que para fortalecer los sistemas nacionales e incrementar su utilización, los donantes deben establecer como prioridad el

ingreso de los datos e incrementar el uso, la revisión periódica entre el gobierno y los cooperantes, así como la calidad y fortalecimiento del sistema. Los donantes en este sentido, juegan un papel primordial prestando un decidido apoyo y asistencia en el desarrollo de las capacidades del propio sistema.

Accra enfatiza sobre la viabilidad y cumplimiento de los acuerdos alcanzados a través de la Declaración de París, señalando que los donantes respaldarán las prioridades nacionales, sin embargo, estas pueden consolidarse a través de la utilización y mejoramiento de los sistemas, tanto en la provisión de la ayuda, como para el aumento de previsibilidad. Esta solo puede lograrse, recalca, en la capacidad de gestionar los recursos públicos a través de los propios sistemas e instituciones de los países receptores.

Tanto la Declaración de París, como de Accra, hacen énfasis en que el diagnóstico mediante el uso efectivo de sistemas de información, se asegura que los sistemas, instituciones y procedimientos nacionales en la gestión de la ayuda sean más transparentes, efectivos y responsables. Un sistema de información confiable permite tomar decisiones basadas en evidencias y permite hacer un seguimiento mucho más efectivo al desarrollo de las iniciativas de la cooperación.

La encuesta de la OECD, aplicada para establecer los niveles de cumplimiento de la Declaración de París en Guatemala, sugiere que el alineamiento presenta en el país un desarrollo relativo o moderado, e indica que se debe mejorar la previsibilidad de los recursos, ya que las fuentes de información sobre desembolsos de los cooperantes son débiles y poco confiables. Por lo tanto, se recomienda avanzar en la implementación del Sistema DAD y mejorar los registros de información de Segeplan. Para ello, se sugiere entablar acuerdos con los cooperantes en el registro periódico de la información.

Los elementos claves para tener un sistema de información exitoso se fundamentan por tanto en el registro, almacenamiento, reporte y uso de la información. En este punto es importante recalcar que un sistema de información puede promover la reformulación de proyectos de cooperación, así como mejorar el diálogo y los mecanismos de interlocución entre cooperantes y gobierno.



La importancia del registro radica en otorgar una mayor visibilidad sobre la utilización de los recursos, mejoramiento en la toma de decisiones, las bases y complementariedad para retroalimentar un plan de desarrollo, así como para establecer mecanismos periódicos de rendición de cuentas a la ciudadanía.

La implementación plantea un mejoramiento en las posibilidades de medición, monitoreo y transparencia, mide las capacidades nacionales y la ubicación geográfica de los programas o proyectos de cooperación. La utilización por tanto, posibilita el monitoreo y evaluación, mejorando la eficacia de la cooperación.

La eficacia, vista desde la perspectiva de los sistemas de información, permite medir los resultados alcanzados en función de los objetivos propuestos, presuponiendo que estos se siguen conforme a una alineación. Esta se puede lograr, con un mayor nivel de éxito, si un sistema de información es capaz de medir y sugerir las distintas etapas, la prioridad e importancia, organización y orden en el registro de la información.

Una de las grandes deficiencias en la gestión de la cooperación internacional es la generación de datos confiables y validados, tanto en el caso de las fuentes cooperantes como en el gobierno, capaces de ser utilizados en la planificación, gestión, suscripción y desembolsos de la cooperación internacional. A ello cabe añadir que, como se anotó en las secciones anteriores, gran parte de la cooperación bilateral no se registra dentro del presupuesto y por lo tanto, tampoco dentro de la inversión pública.

A diciembre 2010 únicamente el 46% de las fuentes cooperantes ingresaban información al sistema DAD, la mayoría (62%) de ellas pertenecen al Grupo de Donantes G-13, pero no la totalidad de sus miembros hacen uso del sistema. Un grupo importante, equivalente al 49% de fuentes cooperantes no utilizan el sistema DAD como mecanismo de registro. El 37% son fuentes bilaterales que ofrecen a Guatemala cooperación técnica dentro del concepto denominado Cooperación Sur-Sur.

En el momento del diseño del sistema se contemplaron los campos necesarios para la información de cooperación técnica, pero condicionada a que sea cuantificada, haciendo que la información sea obligatoria. Algunas fuentes cooperantes que no

lo utilizan se han interesado en el uso del sistema, sin embargo, tienen dificultades para contemplar la cuantificación de la cooperación. Algunas fuentes bilaterales que no ingresan información se debe a su reciente incorporación a la oferta. Otras de las razones manifestadas para no incorporar la información ha sido el volumen de proyectos en número y monto y no contar en el país con una persona que pueda responsabilizarse como enlace o punto focal para ingresar esta información. Al 30 de junio de 2010, sólo 18 de 39 fuentes cooperantes capacitadas trabajaron en el ingreso de información, y a diciembre de 2010, solo 22 de 42 registraron proyectos. El avance seguía siendo incipiente a pesar de la capacitación a los puntos focales.

El fortalecimiento de los sistemas de información se constituye, por tanto, en la herramienta para generar confianza y responsabilidad mutua en la asignación de los recursos, en el registro con exactitud de los flujos de ayuda para una mejor priorización presupuestaria y sistemas contables. Para alinear los esfuerzos entre cooperantes y gobierno, se debe contar con información que permita establecer con claridad cuáles son las prioridades y los desembolsos realizados. Esto, con el objetivo de contar con información fiable que permita monitorear y transparentar los esfuerzos trazados, para evitar duplicidad en la formulación de programas y proyectos.

Un desafío importante para el país sigue refiriéndose al registro de la cooperación en sus diversas modalidades y la estimación en torno a los programas territoriales, objetivos y montos destinados. Encontrar complementariedades y determinar sinergias entre productos y resultados; implica promover acciones conjuntas entre las fuentes cooperantes, agencias y las entidades nacionales (que incluyan las acciones del programa dentro de los planes de cada entidad).

5. Consideraciones de la disfuncionalidad del SCI: diálogo, negociación, seguimiento y evaluación conjuntos entre gobierno y cooperantes

Una instancia de diálogo entre el gobierno y la cooperación internacional de alto nivel, en la que participen representantes gubernamentales con



capacidad de tomar decisiones y los máximos representantes de los países y agencias de cooperación internacional presentes en el país, es necesaria para establecer las reglas de juego y abordar los grandes temas nacionales e internacionales.

El punto de partida lo constituye la definición nacional de la END. El SNP aún está en fase de consolidarse y legalizarse y para otorgarle el nivel nacional, debe aglutinar toda la estrategia operativa y participativa contenida en los planes de desarrollo. Por su parte, los planes sectoriales y territoriales están aún en una etapa de apropiación y todavía son una estrategia preliminar para la toma de decisiones. Actualmente se trabaja con múltiples estrategias e intervenciones, aunque hay que señalar que a nivel específico tiene un nivel de priorización e incorpora las brechas de cumplimiento de los ODM. No obstante, no se puede plantear que haya una definición explícita de metas comunes para todas las instituciones del Estado. Finalmente, la END no ha sido presupuestada, de manera que falta por consolidar los costos de su implementación, teniendo pendiente los ejercicios fiscales y presupuestarios de mediano plazo.

El centro del diálogo entre gobierno y cooperantes debe propiciarse a través de un plan nacional de desarrollo, la política macroeconómica, el logro de los ODM y otros objetivos de desarrollo nacionales, los avances y retos vinculados a estos logros y los compromisos de los cooperantes en relación a los principios de la Declaración de París, el Programa de Acción de Accra y las recomendaciones que surjan del 4FAN.

Para ello se requiere de una integración efectiva del SCI. El diálogo más importante del gobierno, es aquél que se tiene con sus ciudadanos y con el parlamento que los representa. Por lo tanto, este diálogo (necesario para contar con una apropiación democrática) es previo al que se desarrolla con la cooperación. Cualquier acuerdo que se tome a nivel nacional debería ser respetado en las negociaciones con los cooperantes.

Se ha debatido mucho sobre la participación de los ciudadanos en el diálogo entre el gobierno y los cooperantes, sin que exista en la actualidad un consenso al respecto. Generalmente las organizaciones de la sociedad civil han reivindicado participar pero no

siempre han tenido tan claro cuál es su papel específico en este contexto. La multiplicidad se ha propiciado más en torno a la representación que al papel que cada uno representa dentro del sistema. A nivel local ha tenido un proceso representativo de participación a través de los Consejos de Desarrollo en la construcción de los planes municipales, sin embargo, el gran reto es la integración organizativa en la discusión que requiere una END.

Si se acepta que las políticas y los planes que se aplican dentro del END, es el resultado de un grado razonable de consenso entre los actores del país, y que este consenso es la base de la apropiación democrática, se puede deducir que el papel de las organizaciones de la sociedad civil en el diálogo entre el gobierno y la cooperación internacional estará dirigido a corroborar que en el mismo se respetan y fortalecen los acuerdos nacionales. Es decir, en la apropiación, reflejar su inclusión y participación.

En la práctica esta situación se complica por diversas razones. La articulación entre planificación, políticas, planes operativos y su expresión territorial se torna complejo en la medida que el consenso nacional es bajo. La tríada que deberían conformar el Estado, OSC y los actores de la comunidad internacional, excluye de alguna forma a uno de los actores cuando concurren al diálogo, siendo más bien, un proceso bipartito. Dentro del diálogo, algunas OSC asisten con el propósito de conseguir recursos de la cooperación. En ocasiones están en contra del diálogo entre gobierno y cooperantes porque temen el riesgo de centralización en los enfoques sectoriales reduzca los recursos de la cooperación que están recibiendo. Este es un proceso que aún está en condiciones incipientes en el país. Sin embargo, el reto actual del SCI pasa por construir las diversas instancias de coordinación y los niveles que cada uno debe representar.

En la actualidad hace falta consolidar un mecanismo permanente de diálogo político entre el Estado y los cooperantes, de forma tal que trascienda del enfoque temático que en la actualidad existe. Hasta ahora funcionan mecanismos sectorizados de diálogo (sobre temas específicos) y mecanismos de diálogo en donde se percibe cierta marginación de participación. Como se anotó anteriormente, no están todos los donantes que tienen cooperación en el país, además, muchos



actores no se sienten parte del sistema, careciendo de falta de legitimidad y apoyo. Todavía permea la idea estatista de la cooperación internacional, tal y como lo establece la representación en las Declaraciones de Antigua, limitándose las condiciones y los diversos niveles que debe tener un diálogo político.

El primer reto a solventar está en fortalecer el SNP y consolidar los planes municipales, departamentales y regionales a través de un plan nacional. La inclusión parlamentaria presupone institucionalizar la END. Su ratificación implica aportar herramientas que garanticen la institucionalización de la visión de desarrollo de un país, estableciendo marcos jurídicos de obligatorio cumplimiento.

Dentro de las instancias rectoras, el primer reto está en legalizar e institucionalizar el CCI. Luego, el espacio de coordinación interinstitucional debe operativizarse con la finalidad de fijar un marco común y una agenda para darle cumplimiento a lo establecido en la END. El diálogo y la negociación entre el gobierno y la cooperación internacional le corresponde avanzar hacia el logro de resultados de desarrollo mediante la aplicación de los principios de la Declaración de París, iniciando por la apropiación nacional concretada en planes orientados a resultados de desarrollo, avanzando en la alineación, armonización y mutua responsabilidad.

CAPÍTULO



5

La importancia que en materia de cooperación, particularmente reembolsable, que entre los países donantes y receptores se establezcan marcos comunes orientados en la gestión para 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.

“Una perspectiva común: Camino al 4º Foro de Alto Nivel Busan Corea”



***Articulación del Sistema de
Cooperación Internacional***



Articulación del Sistema de Cooperación Internacional

El tercer informe de cumplimiento de los ODM en Guatemala señala que entre las razones y limitaciones en el avance continuo y equilibrado en su desempeño, se debe a la persistencia de profundas brechas y desigualdades de carácter territorial, étnico y de género. Aunado a una creciente debilidad institucional y falta de financiamiento para implementar las políticas, planes y programas relacionados, existe una falta de consenso que afirme que lograrlos es un objetivo prioritario. Aunado a ello, la inversión pública en el territorio a nivel departamental y municipal, están desconectadas de la inversión sectorial y de la planificación.

La implementación del SNP ha propiciado la rearticulación de las políticas públicas, el presupuesto, la planificación e inversión pública constituyendo un avance importante hacia la consolidación de una END, marcando una ruta que permite hacer de la cooperación internacional, un aliado eficaz para el desarrollo.

La AOD y la cooperación no reembolsable se han reducido para Guatemala provocando que se concentre en otras regiones. Esta situación a pesar de la ratificación de los diversos instrumentos internacionales, ha hecho que el país reciba financiamiento por la vía del endeudamiento y que las donaciones se hayan reducido paulatinamente, hasta llegar a alcanzar una proporción de casi el 30% frente a la cooperación reembolsable.

Debido a la falta de recursos del Estado, la mayor parte de la deuda externa del país corresponde a financiamiento contratado con organismos multilaterales para garantizar el soporte financiero a las políticas de desarrollo y mantener un marco de estabilidad y sostenibilidad de los indicadores macroeconómicos. El Estado muchas veces se ha visto forzado a negociar en condiciones asimétricas y con escasas alternativas de condiciones blandas y concesionales, conllevando a una utilización sustantiva de los recursos adquiridos para el pago de servicio

de la deuda, reduciendo la inversión que podría ser utilizada para financiar el cumplimiento de los ODM.

Como fruto de la reorganización y la división del trabajo, ha surgido la planificación conjunta y el reparto de actuaciones sectoriales entre donantes produciendo el retiro de la cooperación en los sectores que consideran no prioritarios y sin ventaja comparativa, afectando el compromiso sobre previsibilidad de la ayuda. La Declaración de París plantea la armonización como un mecanismo capaz de superar la fragmentación de la ayuda, mejorando la eficacia, reduciendo los costes de transacción mediante la división del trabajo, sin embargo, la respuesta en la práctica ha sido la del retiro de la cooperación, primordialmente de países europeos.

Es preciso debatir y hacer uso de las lecciones aprendidas sobre los marcos comunes para cambiar el status sobre la oferta y la ejecución de la ayuda, prevenir la dispersión, promover la coordinación entre actores e incentivar el monitoreo y seguimiento más allá del aspecto financiero. En este sentido, es importante fortalecer el marco institucional y legal en cuanto a la cooperación externa y el establecimiento de una política de cooperación que favorezca los canales de comunicación entre cooperantes y gobierno, incluyendo un compromiso decidido a implementar metodologías operativas que vinculen la planificación territorial y sectorial basada en políticas públicas con los procesos de presupuestación y financiamiento del desarrollo, atendiendo el enfoque de género, la pertinencia étnica y la territorial.

Las reformas a incluir en la Declaración de Busan, Corea, presentan una serie de retos y niveles diferenciados conforme a los avances y limitaciones en torno a SCI en Guatemala. El principio orientador del SCI lo constituye la END, siendo la política de cooperación internacional el instrumento que coordina y determina las funciones de cada uno de los actores constitutivos en el sistema de gestión de la cooperación internacional.



Guatemala no cuenta con una política que de las orientaciones estratégicas para la gestión de la cooperación internacional de forma coherente con su arquitectura actual y los compromisos internacionales que la sustentan.

Esta ausencia ha tenido repercusiones negativas importantes para el aumento de la eficacia de la ayuda, como son la escasa alineación con las políticas nacionales y el limitado avance del diálogo, negociación y establecimiento de compromisos entre gobierno y comunidad cooperante entorno a estas políticas y al desarrollo de Guatemala.

1. Lineamientos de política de cooperación internacional.

Con el objeto de paliar la carencia de una política de cooperación internacional, la Segeplan ha elaborado una propuesta de *“Lineamientos de Política de Cooperación Internacional”* con los que se pretende:

- a) lograr un mayor alineamiento de la cooperación internacional con las políticas y planes nacionales;
- b) reducir los costos de administración de la ayuda que no aporta valor al desarrollo del país;
- c) mejorar la transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía y a los cooperantes;
- y d) aumentar la capacidad de demanda y gestión de los recursos provenientes de las fuentes cooperantes.

Estos se encuentran conformados por nueve lineamientos que persiguen promover la articulación del SCI, propiciando que la cooperación sea un aliado eficaz en el desarrollo, contribuyendo al logro y avances de forma más rápida y en condiciones de igualdad en los resultados de desarrollo.

1.1. Lineamiento 1: Alineación de la cooperación internacional con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y con las políticas y planes del país a nivel nacional y regional.

El logro de los ODM es el principal compromiso nacional e internacional en relación al desarrollo, por lo tanto es evidente que la cooperación internacional tiene que estar orientada hacia las metas señaladas para los ODM en el 2015. El país ha priorizado a través del SNP la consecución de los ODM como principal eje articulador del desarrollo. Aunque la mayoría de los cooperantes

(incluyendo a todos los miembros de la OCDE y las instituciones multilaterales a las que pertenecen) se han adherido a los compromisos alrededor de los ODM dentro del financiamiento del desarrollo y la efectividad de la cooperación internacional en el país, no todos están incorporándolos a su gestión.

Las políticas de los cooperantes siguen teniendo para algunos de ellos una prioridad superior a las políticas nacionales y a los compromisos internacionales, y otros todavía no han creado las condiciones en sus países y organizaciones para tener la capacidad de utilizar los procedimientos nacionales.

Dentro de los programas implementados por la cooperación, las instituciones rectoras deben propiciar que cuenten con un marco de resultados con indicadores de los ODM y otros objetivos de desarrollo nacionales. Deben convenirse en un mecanismo conjunto que conlleve una programación, seguimiento y evaluación periódica de los planes y con ello, establecer la mutua responsabilidad en la cooperación internacional.

La vinculación entre los ODM y las acciones apoyadas con cooperación internacional deben estar definidas a través de la medición de resultados (determinados en los planes de gobierno) que contribuyen al logro de los ODM contenidos como parte de los planes de desarrollo. Esto implica la construcción de un marco nacional de resultados de desarrollo, estableciendo indicadores y metas específicas para que se conviertan en el principal instrumento sobre el grado de alineación de la cooperación internacional con las prioridades, políticas y planes nacionales.

La alineación de la cooperación internacional con las prioridades nacionales mide la incorporación al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y su coherencia con las prioridades nacionales. El gobierno, en el marco del SNP, debe diferenciar un marco de resultados de desarrollo organizado como cadena causal a través de los indicadores de: a) ODM y otros objetivos de desarrollo nacionales; b) resultados que contribuyen a los objetivos y c) bienes y servicios a producir para el logro de estos resultados.

El Marco Nacional de Resultados de Desarrollo, a través de sus indicadores debe emplear en todos los planes nacionales como el principal instrumento para analizar el grado de alineación de la cooperación internacional



con las prioridades, políticas y planes nacionales en función de:

- **Objetivos de Desarrollo del Milenio:** El logro de los ODM es el principal compromiso nacional e internacional en relación al desarrollo. Además, las instituciones rectoras de la cooperación internacional, junto con las instituciones receptoras y ejecutoras, valorarán la oportunidad de asignar determinados recursos a un territorio, tema o grupo de población, en función de su prioridad para el logro de los ODM.
- **Plan de Recuperación con Reconstrucción y Transformación (PRT):** El PRT define proyectos ubicados territorialmente, bien definidos y valorados financieramente, permitiendo una valoración precisa del grado de alineación de la cooperación. Debe considerarse que una acción a financiar con fondos de la cooperación internacional está suficientemente alineada con el PRT si coincide con uno de los proyectos priorizados en el plan o con parte del mismo.
- **Planes Territoriales:** La cooperación internacional, especialmente cuando se trate de inversión pública productora de capital fijo, debe asignarse al territorio de acuerdo con criterios que fomenten la equidad y la reducción de los desequilibrios. Cuando exista un plan de desarrollo regional, departamental o municipal se considerará que la cooperación está alineada cuando financie los programas y proyectos identificados en los mismos, vinculando la planificación territorial y sectorial basada en políticas públicas con los procesos de presupuestación y financiamiento del desarrollo.
- **Planes institucionales y sectoriales:** En el caso de las instituciones centrales que cuenten con planes sectoriales o institucionales orientados a resultados de desarrollo, la contribución de la cooperación internacional deberá estar enfocada al logro de los resultados y/o a la producción de bienes y servicios que estos planes hayan establecido. La aportación de la cooperación internacional debe reflejarse en un incremento de las metas de los resultados de desarrollo y/o en cambios en la producción de bienes y servicios. Estos cambios pueden ser:

aumentar la cantidad, mejorar la calidad, mejorar la distribución de los bienes y servicios, reducir o eliminar algunos bienes o servicios o poner en marcha la producción de un bien o servicio nuevo.

- **Incorporación de los ejes transversales prioritarios para Guatemala:** Estos se refieren a género, multiculturalidad, cambio climático y gestión de riesgo. El gobierno de Guatemala, al igual que la mayoría de países y agencias de cooperación, está comprometido en el abordaje de los problemas relacionados con desigualdades por razón de sexo, etnia, cultura o religión; la mitigación del impacto del cambio climático y la reducción de los riesgos derivados de las catástrofes naturales o provocadas por las personas. Las instancias nacionales rectoras de las políticas se relacionaran con los ejes transversales priorizados, a través de las diversas políticas y planes sectoriales, los lineamientos específicos para asegurar la incorporación de cada uno de estos ejes transversales en los planes nacionales y en las acciones financiadas por la cooperación internacional.
- **Orientación de la cooperación regional hacia los ejes prioritarios de la integración:** en un marco de respeto de las políticas, planes y mecanismos de intervención nacionales, la cooperación internacional es una fuente importante de financiamiento del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), además, debe procurar alinearse con las prioridades de la integración en un contexto de respeto y fomento de las políticas y planes de desarrollo de cada uno los países integrantes. En esta vía, la cooperación internacional regional, favorecerá un mejor posicionamiento y participación de los países dentro del sistema mundial de financiación al desarrollo.

A través del Consejo de Ministros de Planificación de los países del SICA (CONPLAN)⁴¹, Guatemala impulsará la planificación nacional y regional orientada a resultados de desarrollo y, en el caso de la planificación regional,

⁴¹ Acta de Constitución del Consejo de Ministros de Planificación de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana. Ciudad de Guatemala de la Asunción, 26 de noviembre de 2010



una orientada a las prioridades de la integración centroamericana. Guatemala, a través del SICA, debe incentivar a desarrollar criterios para priorizar la cooperación internacional regional y propiciar el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y evaluación en el que participen activamente las instancias nacionales responsables de la cooperación internacional de cada uno de los países integrantes.

1.2. Lineamiento 2: Contribución de la cooperación al fortalecimiento de las políticas macroeconómicas nacionales.

Para que el país consiga una buena contribución de la cooperación internacional al avance hacia sus resultados de desarrollo se requiere una efectiva implementación del rol del SNP en la gestión eficaz de la cooperación internacional. Son condiciones básicas, por tanto, la definición de las prioridades nacionales, el liderazgo de parte del gobierno sobre los recursos y sobretodo la coordinación entre el Minfin y Segeplan. En la valoración de los préstamos internacionales no solo deben tomarse en cuenta los márgenes de endeudamiento y su contribución a la estabilidad fiscal, sino que debe vincular la planificación y las políticas públicas, con la presupuestación y la inversión pública.

El gobierno debería tener claro a qué sectores, temas y territorios quiere dirigir los recursos externos y qué clase de recursos considera adecuados en cada caso de acuerdo con sus prioridades y su política macroeconómica. Aunque los cooperantes tienen establecidas sus prioridades, la asignación definitiva de la cooperación internacional debe ser fruto de la negociación y complemento a los esfuerzos que realiza el gobierno para financiar el desarrollo.

El gobierno de Guatemala es el responsable de orientar los recursos públicos, incluyendo la cooperación internacional que apoya al Estado hacia el logro de las prioridades nacionales expresadas en las políticas y planes, a través de las asignaciones del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Siendo una prioridad del gobierno reducir a medio plazo el endeudamiento público y hacerlo sostenible, debe valorarse el papel de la cooperación reembolsable y en consecuencia, tomar en cuenta la capacidad de pago del gobierno a la hora de contratar préstamos

externos, así como el valor que aportan estos préstamos al desarrollo nacional.

Una política de cooperación internacional debe estar en consonancia con los lineamientos que dirigen la adquisición de deuda. En este sentido, el gobierno impulsará a través de esta política, que los recursos de la cooperación internacional, aumenten no solo la estabilidad fiscal, sino que sean alineados conforme a la END.

Para lograrlo, el gobierno invitará a los cooperantes a realizar compromisos de desembolso multianuales (aunque sean estimados), calendarizados de acuerdo al ciclo nacional de planificación y presupuestación. Así mismo impulsará el empleo de instrumentos programáticos para el desembolso de la ayuda, tales como el apoyo presupuestario general y sectorial y los fondos comunes gestionados por las instituciones de gobierno con procedimientos nacionales.

1.3. Lineamiento 3: Alineación de la cooperación internacional financiera con el ciclo de planificación y presupuestación, instituciones, sistemas y procedimientos nacionales.

El gobierno de Guatemala, impulsará la alineación de la cooperación internacional financiera con el ciclo nacional de planificación y presupuestación, las instituciones, los sistemas y procedimientos nacionales, cumpliendo con los principios de la Declaración de París y fortaleciendo las capacidades de la gestión pública e incrementando la efectividad de la ayuda para el logro de resultados de desarrollo.

La alineación de la cooperación con el ciclo de planificación y presupuestación nacional, se asegurará través de compromisos de desembolso, anuales y multianuales, de los cooperantes. Para ello debe estimularse la utilización de instrumentos programáticos de desembolso de la ayuda tales como el apoyo presupuestario y fondos comunes. Dado que la forma más clara y operativa de alinear integralmente los recursos de la cooperación es su entrega a través de instrumentos programáticos, como las distintas formas de apoyo presupuestario u otros gestionados por las instituciones de gobierno mediante procedimientos nacionales, el gobierno impulsará su utilización, sin



que ello signifique que no se van a emplear otros mecanismos, como los proyectos o la cooperación técnica.

La alineación con las instituciones, sistemas y procedimientos nacionales de los proyectos y otras formas de entrega de la cooperación internacional, se propiciará a través de proyectos u otros mecanismos para la entrega de la ayuda. El gobierno propondrá al cooperante mecanismos para lograr el mayor grado posible de alineación con las instituciones, sistemas y procedimientos nacionales, así como para reducir los costos que no tengan valor añadido para el desarrollo nacional o el fortalecimiento de las instituciones públicas.

La alineación se entiende cuando las acciones de los cooperantes están totalmente vinculadas a las de las instituciones públicas beneficiarias y son éstas las que desarrollan toda la gestión financiera, administrativa, de seguimiento, evaluación y auditoría a través de sus dependencias, sin que se cree ninguna unidad especial, y son los funcionarios de la institución quienes la ejecutan; y a su vez, se realizan a través de los sistemas y procedimientos nacionales, sin emplear ningún sistema o procedimiento adicional.

1.4. Lineamiento 4: Armonización

La posición del gobierno en todas las negociaciones para nuevas acciones de la cooperación será la de evitar la creación de nuevas unidades paralelas de gestión, así como la utilización de las que ya están funcionando para nuevas acciones. La institución o instituciones ejecutoras valorarán si tienen capacidad para gestionar la acción o qué capacidades necesitan desarrollar. Se buscará que el fortalecimiento o desarrollo de capacidades sea coherente con los planes de las instituciones. Esta valoración formará parte de la negociación con el cooperante sobre la utilización de procedimientos nacionales (lineamiento 3) y se buscarán los arreglos para la inclusión en el presupuesto de las necesidades de fortalecimiento institucional identificadas.

El gobierno y los cooperantes fomentarán la utilización de los informes ordinarios de seguimiento y evaluación del POA y el presupuesto anual, de los planes y presupuestos multianuales y de los planes

estratégicos para el seguimiento y evaluación de las acciones apoyadas con financiamiento procedente de cooperación internacional. Se evitará en lo posible que los cooperantes exijan información diferente en cuanto a formatos, medios de verificación, indicadores y tiempos de entrega. Los ciclos de las acciones financiadas por la cooperación se adaptarán al ciclo de planificación y presupuestación nacional.

Así mismo, el gobierno y los cooperantes fomentarán el empleo de instrumentos comunes para la presentación de propuestas de cooperación, adaptados a los que emplea el propio gobierno para planificar o para introducir proyectos de inversión en el SNIP. Antes de encargar la realización de un diagnóstico u otro tipo de estudio analítico, los cooperantes consultarán con el gobierno y con los otros cooperantes que apoyan el mismo ámbito de la gestión pública (territorio, sector, institución o tema) para conocer el grado de prioridad que el trabajo tiene para el gobierno y evitar duplicaciones. Los términos de referencia, así como los resultados de los estudios serán compartidos con el gobierno y el resto de cooperantes que apoyan el mismo ámbito de la gestión pública.

1.5. Lineamiento 5: Gestión pública orientada a resultados de desarrollo en base a las políticas públicas.

En base a un marco nacional de resultados de desarrollo, el gobierno puede elaborar conjuntamente con la comunidad cooperantes, un trabajo con las instituciones públicas a partir del enfoque programático y a emplear instrumentos programáticos para el desembolso de la ayuda, tales como el apoyo presupuestario general y sectorial y los fondos comunes gestionados por las instituciones de gobierno con procedimientos nacionales. Las debilidades en el país, en torno a la gestión orientada a resultados para el desarrollo están fundamentadas en el seguimiento físico y financiero, así como la ausencia de mecanismos que propicien el seguimiento y evaluación de la cooperación internacional a través de planes nacionales y de la cartera de cada una de las fuentes cooperantes.

Para tener una adecuado monitoreo de la cooperación, debe conocerse con claridad qué persigue medirse



dentro de las prioridades nacionales. Estas deben establecerse en un nivel suficientemente concreto y operativo, a través de la ejecución de políticas públicas como producto de la debida apropiación tanto de un plan nacional de desarrollo, como de los planes en los otros niveles (territoriales, sectoriales, institucionales o temáticos) para que puedan dárseles seguimiento y por lo tanto medir el impacto y su eficacia en el desarrollo.

Como se mencionó anteriormente, se ha avanzado en la vinculación de planes y presupuestos institucionales, y en ocasiones sectoriales, orientados a resultados de desarrollo; se cuenta también con planes departamentales y municipales cuya orientación puede traducirse a resultados de desarrollo. Una vez se disponga del Marco Nacional de Resultados de Desarrollo, sus indicadores se emplearán en todos los planes nacionales y serán el principal instrumento para analizar el grado de alineación de la cooperación internacional con las prioridades, políticas y planes nacionales.

Para asegurar la aplicación de este lineamiento y la alineación con los ODM y políticas y planes del país, se empleará la comparación de las acciones propuestas para ser financiadas con cooperación internacional con las políticas públicas vigentes y los planes existentes. Los cooperantes emplearán los indicadores del Marco Nacional de Resultados de Desarrollo, los formatos y el calendario de presentación de informes del gobierno para el seguimiento y evaluación de las acciones financiadas con fondos de la cooperación internacional.

1.6. Lineamiento 6: Mutua responsabilidad

El gobierno ha implementado durante el trienio 2008-2010, instancias de diálogo particularmente con el G-13. Sin embargo, no todos los actores institucionales, ni todas las fuentes cooperantes cuentan con un espacio similar o un espacio determinado de confluencia. Para mejorar la coordinación en los diversos niveles, el gobierno debe propiciar espacios de diálogo determinados por el tipo de cooperación y modalidad. De acuerdo a ello, considerará el nivel de diálogo a implementar y el tipo de plan de desarrollo a utilizar (nacional, municipal o departamental).

Se contará con una instancia de diálogo del gobierno con la cooperación internacional sobre políticas públicas y compromisos de los cooperantes, cuyo centro de interés serán las políticas de ámbito nacional (en general políticas macroeconómicas y plan nacional de desarrollo o equivalente) y los compromisos de ámbito nacional de los cooperantes.

Esta instancia emitirá recomendaciones sobre aspectos que tengan que ver con las relaciones generales de gobierno con cooperación, elaborando y dando seguimiento al plan de acción para la aplicación de los principios de la Declaración de París en Guatemala. En el plan de acción se establecerán los compromisos de mutua responsabilidad que serán objeto de seguimiento y evaluación por parte de la propia instancia de diálogo.

Los espacios de diálogo en los otros niveles (territoriales, institucionales, sectoriales o temáticos) se centrarán en los temas que corresponden a su ámbito de acción y elaborarán sus propios planes de trabajo en coherencia con el plan de acción nacional.

Además de la coordinación de las instituciones públicas y del diálogo entre el gobierno y la cooperación internacional, se contará con espacio nacional de concertación en el que participarán todos los actores del desarrollo nacionales susceptibles de recibir cooperación internacional. La finalidad de este espacio será la búsqueda de alianzas estratégicas para orientar la cooperación internacional hacia el desarrollo nacional.

Las instancias de diálogo entre el gobierno y la cooperación internacional tendrán un propósito bien definido a través de compromisos calendarizados de ambas partes para avanzar hacia el logro de este propósito. El diálogo buscará fortalecer la gestión democrática del gobierno, su orientación a resultados de desarrollo, así como situar a la cooperación en una posición de complementariedad y apoyo a la gestión gubernamental a través de la alineación, armonización y responsabilidad compartida.



1.7. Lineamiento 7: Gestión de la cooperación internacional en territorios

A partir del marco multinivel y acorde a las especificidades de los espacios territoriales, especialmente en lo que se refiere al SNP y sus distintos niveles, se asegurará la alineación de cualquier iniciativa financiada con recursos provenientes de la cooperación internacional con los planes de desarrollo departamentales, municipales y/o comunitarios. Estas iniciativas serán ejecutadas, siempre que sea posible, por las instituciones públicas y a través de sus procedimientos. Cuando esto no resulte factible se asegurará que la iniciativa fortalezca las capacidades locales y que, en ningún caso, las socave.

El nivel de coordinación de las instancias públicas, centrales o locales, la sociedad civil y las organizaciones que gestionan o ejecutan recursos de la cooperación internacional será el departamental, y la instancia de coordinación se implementará a través del *"Sistema de gestión, coordinación y diálogo de la cooperación internacional en los territorios"*.⁴² La organización para la efectividad de la cooperación internacional en los territorios se adaptará a las especificidades locales. Podrán formarse comisiones o grupos de trabajo, ya sean temáticos, comunitarios o de otra índole, siempre que tengan un mandato específico y rindan cuentas de su quehacer a la instancia de coordinación departamental.

Los recursos financieros y otras aportaciones de la cooperación internacional se reflejarán en el presupuesto municipal. Si no fuera posible incluirla en el presupuesto municipal se establecerán mecanismos alternativos para que su gestión sea transparente tanto para los consejos de participación como en los cooperantes.

1.8. Lineamiento 8: Dirección, gestión, seguimiento y evaluación de la cooperación internacional

El marco jurídico guatemalteco sobre la cooperación internacional obliga a establecer un mecanismo colegiado de dirección de la cooperación internacional

como la forma más adecuada de lograr aumentar su impacto en el desarrollo y su contribución a las políticas públicas. El CCI conducirá esta dirección colegiada, apoyado por un Consejo Técnico de Cooperación Internacional (CTCI), y contará con el Mecanismo Interinstitucional de Cooperación Internacional (MICI) para coordinar las instituciones públicas en materia de cooperación internacional.

Segeplan, como responsable de los sistemas para la gestión de la cooperación internacional, desarrollará un sistema de información que permita conocer y analizar: a) las fuentes que proporcionan cooperación internacional al país; b) el volumen; c) los tiempos previstos de ejecución; d) las metas de ODM, otros objetivos estratégicos nacionales, resultados de desarrollo, producción de bienes y servicios y desarrollo de capacidades; e) el grado de alineación con las políticas, planes, instituciones, sistemas y procedimientos nacionales; f) el tipo de cooperación y g) el tipo de instrumento empleado para su entrega.

Sin duda está justificado que los cooperantes pidan que se cumplan determinadas condiciones para el desembolso de la cooperación internacional que no es un cheque en blanco para el gobierno. Una buena forma de que estas condiciones no sean un carga adicional sino un incentivo para fortalecer la gestión pública es que se deriven de los compromisos previamente contraídos por el gobierno a través de sus políticas y planes y otras obligaciones adquiridas a nivel nacional o internacional como, por ejemplo, la presentación de determinadas leyes al parlamento o el logro de metas relacionadas con los ODM.

El seguimiento de la cooperación internacional, a través de los planes nacionales, le dará seguimiento a la ejecución física y financiera de las acciones financiadas con cooperación internacional a través del seguimiento de la ejecución del POA y presupuesto de las instituciones, siempre que sea posible. Cuando el cooperante exija otros mecanismos o indicadores para el seguimiento, se explicarán las razones en el convenio, contrato o documento de compromiso empleado, que incluirá, además un plan de acción para avanzar en la alineación con el sistema de seguimiento nacional.

42 Ver capítulo 2, inciso 1.1.



Para las acciones con financiamiento de la cooperación internacional alineadas con las políticas y planes nacionales se llevará a cabo una evaluación del desempeño en las instancias de diálogo entre gobierno y cooperación internacional que se basará en la evaluación del POA y el presupuesto de las instituciones implicadas y se acompañará de los análisis necesarios, acordados previamente entre ambas partes. La evaluación del impacto se realizará a través de las evaluaciones de medio término y finales de los planes de desarrollo nacional, sectoriales, institucionales o territoriales.

Finalmente, conforme a las revisiones de las carteras de cooperación internacional con los cooperantes, el gobierno establecerá con cada cooperante un calendario de sesiones de trabajo de revisión de sus aportes. En estas sesiones de trabajo se evaluará la contribución al logro de los ODM y otros objetivos de desarrollo nacionales, así como la aplicación de estos lineamientos. También se analizarán las acciones que pudieran contribuir a aumentar la efectividad y la eficiencia de la cooperación internacional que entrega al país.

1.9. Lineamiento 9: Prioridades para la utilización de los distintos tipos de cooperación internacional para el desarrollo.

Toda forma de cooperación internacional para el desarrollo estará alineada con las políticas y planes nacionales y contribuirá al fortalecimiento de la gestión pública, para ello el gobierno fomentará el uso de las instituciones, sistemas y procedimientos nacionales y, en general, el cumplimiento de estos lineamientos.

Con respecto a la cooperación financiera reembolsable, dado el impacto de esta cooperación sobre el endeudamiento del Estado de Guatemala, su aceptación estará condicionada a la capacidad de endeudamiento nacional y su uso se dirigirá a la inversión pública, asegurando que el beneficio para el país es superior al costo de la devolución de la deuda adquirida.

Solo se deberían utilizar fondos provenientes de cooperación reembolsable para cubrir gasto corriente cuando exista un plan aprobado por el Congreso y de

substitución paulatina de los recursos del préstamo por recursos propios en un periodo de tiempo razonable. Se evitará en lo posible el uso de fondos de cooperación reembolsable para proveer asistencia técnica. Cuando se considere necesario financiar la asistencia técnica con estos fondos, el gobierno se asegurará de conseguir la más alta calidad de la asistencia técnica a través de licitaciones internacionales abiertas a todos los oferentes y de un proceso de selección riguroso y transparente, adecuadamente normado y liderado por el gobierno.

Con respecto a la cooperación financiera no reembolsable, los recursos podrán utilizarse para la inversión pública planificada o para el gasto corriente previsto en los planes públicos. En el caso de la inversión pública, el gobierno, a través de las instituciones receptoras de la cooperación, analizará el aumento del gasto corriente que se va a generar y justificará la capacidad de cubrirlo a través del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y sus proyecciones multianuales. En el caso de que las donaciones financien gasto corriente, el gobierno contará con un plan de acción para que este financiamiento sea substituido por recursos internos cuando finalice la cooperación internacional.

Finalmente, con respecto a la cooperación técnica, cooperación Sur-Sur o triangular, para aumentar su efectividad, las instituciones públicas elaborarán planes o estrategias de desarrollo de capacidades, derivados de sus planes de desarrollo. Estos planes tendrán en cuenta la disponibilidad de tiempo de los funcionarios para poder absorber adecuadamente. Estas contarán con indicadores para el seguimiento y evaluación de su ejecución, desempeño y resultados sobre el fortalecimiento institucional. A partir de estos planes el gobierno ordenará la demanda y la oferta de cooperación, buscando cómo seleccionar la fuente de cooperación más adecuada para cada caso, en base a los acuerdos firmados con los diversos cooperantes.

Se promoverá la utilización de cooperación técnica proveniente de países del sur, bien a través de convenios de cooperación técnica entre países en desarrollo, bien a través de cooperación triangular, entendiendo que los conocimientos y experiencias de los países más cercanos a Guatemala en sus características socio - económicas, son de mayor aplicación para el desarrollo



nacional. Se reservará la cooperación técnica de países del norte para aquellos aspectos en que se requiera de conocimientos y experiencias no disponibles en países del sur.

2. Consideraciones finales: Guatemala frente a la agenda global sobre la eficacia de la cooperación internacional al desarrollo.

Guatemala es el receptor de menor ingreso de AOD en América Central y solamente supera a Ecuador en América Latina en los montos de ayuda. Como se ha podido notar a lo largo de este informe, se viene presentando una tendencia decreciente de la AOD en los últimos años, así como de la dependencia de la cooperación reembolsable.

Las acciones de cooperación de los actores bilaterales y multilaterales se han orientado principalmente a los sectores de transporte, educación, administración, salud y asistencia social, medio ambiente, desarrollo urbano y rural y servicios generales, siendo primordialmente, una agenda propia. La evolución de la cooperación al desarrollo ha abierto nuevos escenarios para cooperar con países de igual o menor desarrollo. En este contexto, Guatemala coordina esfuerzos para desarrollar cooperación Sur-Sur, principalmente con Argentina, Colombia, Chile, México, Brasil y Perú.

Como adherente a la Declaración de París, Guatemala ha asumido un papel activo dentro de la Agenda Internacional de Eficacia. El país realizó ejercicios voluntarios de encuesta de seguimiento de la Declaración en 2008, 2009 y 2010. En su esfuerzo por implementar los principios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad, el país ha venido realizando varios ejercicios con sus socios bilaterales y multilaterales que despliegan acciones de cooperación en el país.

Con el grupo de donantes G-13 se realizaron dos reuniones en mayo y noviembre de 2008 que dieron como resultado las Declaraciones Conjuntas de Antigua I y II. En éstas, el Gobierno se comprometió a institucionalizar y poner en marcha las mesas sectoriales de Ambiente y Agua; Seguridad Alimentaria y Nutricional; Educación; Salud; Seguridad y Justicia, y la Mesa de Coordinación de la Cooperación Internacional. Por su parte, la Comunidad Internacional se implicó a promover que las asignaciones de recursos o financiación destinadas a cada uno de los sectores,

estén alineadas con las prioridades del Gobierno y que los sistemas nacionales sean utilizados por los donantes.

Sin embargo, las acciones todavía requieren esfuerzos dirigidos hacia la construcción de una estrategia nacional de desarrollo, el fortalecimiento del Sistema Nacional de Planificación y la implementación de una política de cooperación internacional capaz de orientar mediante lineamientos estratégicos, las funciones de cada uno de los actores dentro del sistema de cooperación internacional. A su vez, se requiere afrontar de una mejor manera, los problemas derivados en la gestión, ejecución, coordinación interinstitucional, desembolso, seguimiento y evaluación de los recursos provenientes de la cooperación internacional.

Como ha podido notarse, los nueve lineamientos presentados anteriormente, están organizados de acuerdo con los principios de la Declaración de París. Los tres primeros dan las orientaciones para la alineación con los ODM y con las políticas y planes de desarrollo nacionales; con la política macroeconómica y con el ciclo de planificación y presupuestación, las instituciones, sistemas y procedimientos nacionales. El lineamiento cuatro trata sobre la armonización, exponiendo la posición del gobierno sobre la reducción de unidades de gestión paralelas y la unificación de estudios analíticos, informes y misiones.

El lineamiento cinco se refiere a la forma en que se propone aplicar en Guatemala la gestión orientada a resultados de desarrollo y cómo la cooperación internacional puede fortalecerla. El lineamiento seis propone los mecanismos para el diálogo y la mutua rendición de cuentas. En el lineamiento siete se abordan los aspectos organizativos más importantes y la aplicación de la política en el territorio a partir de lo establecido dentro del SNP. En el nueve se establecen prioridades para la utilización de los distintos tipos de cooperación internacional para el desarrollo.

La aplicación plena de estos lineamientos, relacionan a las tres instituciones que tienen funciones rectoras sobre la cooperación internacional y por ende, necesitarán fortalecer las funciones del CCI, llevar a cabo una reorganización de las funciones de las tres instituciones rectoras y desarrollar capacidades específicas en los funcionarios públicos. El reto en la actualidad es llegar a un consenso de gobierno y elaborar el plan de acción para la aplicación y retroalimentación de estos lineamientos.



Referencias Bibliográficas

- Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (2002). *Consenso de Monterrey*. Monterrey, México.
- Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (2010). *Fortalecimiento y uso de los sistemas nacionales*. [Consulta en página principal del 4FAN, en el año 2010] <http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/es/topics/country-systems.html>
- Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (2010). *Temas claves para el cuarto Foro de Alto Nivel*. [Consulta en página principal del 4FAN, en el año 2010] <http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/es/newsroom/458-key-themes-for-the-hlf.html>
- Gobierno de Guatemala (Reforma 1993). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Reformada por Acuerdo Legislativo No18-93 del 17 de noviembre de 1993. Guatemala.
- Kwabena, Duffuor (2010) *¿Cómo obtener lo mejor de Busan?* [Consulta en página principal del 4FAN, en el año 2010] <http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/newsroom/482-getting-the-best-from-busan.html>
- Parlamento africano (2010) *Parlamento examina la eficacia de la ayuda para el desarrollo*. [Consulta en página principal del 4FAN, en el año 2010] <http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/es/newsroom/468-african-parliamentarians-review-effectiveness-of-development-aid.html>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano “La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al Desarrollo Humano”*. New York.
- Presidencia de la República (2010). *Informe Tercer año de Gobierno, Vamos por más*. Guatemala.
- Presidencia de la República (2009). *Informe Segundo año de Gobierno, Juntos lo estamos logrando*. Guatemala.
- OPS/OMS (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio, “Una mirada desde América Latina y el Caribe”*. Santiago de Chile.
- Sanahuja, José Antonio (2007). *¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo*. Intermon Oxfam, Barcelona. [Consulta en página principal de Ceipaz del año 2007] <http://www.ceipaz.org/images/contenido/4-sanahuja.pdf>
- Secretaria General Iberoamericana, SEGIB (2010). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*. Estudios SEGIB No.5. Barcelona, España. [Consulta en página principal de SEGIB del año 2010] <http://segib.org/actividades/files/2010/12/inf-coop-sur-sur-2010.pdf>
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala, Segeplan (2011). *Resumen informe OCDE 2008 -2010 y Propuesta Busan 2011: Una Perspectiva Común, Camino al 4FAN, Busan Corea*. Guatemala.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala, Segeplan (2010). *Reglamento Orgánico Interno Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala*. Guatemala.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala, Segeplan (2011). *Lineamientos de Política, Mecanismo General y Organización para la Gestión de la Cooperación Internacional en Guatemala*. Informe Final. Guatemala.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala, Segeplan (2010). *Plan de Reconstrucción con Transformación*. Guatemala.



- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala, Segeplan (2010). *Tercer Informe de Avances en el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Guatemala.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala, Segeplan (2010). *Aplicación de los Principios Acordados en la Declaración de París (Experiencia Guatemala)*. Guatemala.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala, Segeplan (2010). *Cooperación Sur Sur: Mecanismos, demanda y potencial oferta*. Guatemala.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala, Segeplan (2009). *Informe anual política de desarrollo social y población*. Guatemala.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala, Segeplan (2009). *Informe anual política de desarrollo social y población*. Guatemala.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala, Segeplan (2008). *Plan Estratégico Segeplan 2008 – 2012 “Traer la Segeplan al Siglo XXI, Sentando las bases para la planificación integrada del desarrollo en Guatemala”*. Guatemala.
- Segundo Foro de Alto Nivel (2005). *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad*. París.
- Quincuagésimo quinto período de sesiones, Asamblea de Naciones Unidas (2000). *Declaración del Milenio*. New York.
- Tercero Foro de Alto Nivel (2008). *Programa de Acción de ACCRA: Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*. Accra, Ghana.
- Talaat Abdel-Malek. (2010). *¿Qué debería esperar los países socios?* [Consulta en Página principal del 4FAN, en el año 2010] <http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/newsroom/481-what-should-partner-countries-expect.html>



Siglas y Acrónimos

AA&A	Apropiación, Alineación y Armonización
AAA	Agenda de Acción de ACCRA
AACID	Agencia Andaluza de Cooperación Internacional y Desarrollo
ACDI	Agencia Canadiense de Cooperación Internacional
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGEP	Proyecto de Apoyo a la Gestión Presupuestaria en Guatemala
AICD	Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo ALUCE
Aid	Agencia Internacional para el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
ALC	América Latina y el Caribe
AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
APICE	Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo
ASDI	Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)
Banguat	Banco de Guatemala
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARICOM	Comunidad del Caribe (por sus siglas en inglés)
CCI	Consejo de Cooperación Internacional
CE	Cooperación en Especie
CENR	Cooperación en Especie no Reembolsable
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPD	Cooperación Económica entre Países en Desarrollo
CFNR	Cooperación Financiera No Reembolsable
CFR	Cooperación Financiera Reembolsable
CI	Cooperación Internacional
CNR	Cooperación No Reembolsable
CNS	Cooperación Norte-Sur
CODEDE	Consejo de Desarrollo Departamental
CDP	Constancia de Disponibilidad Presupuestaria
CONGCOOP	Coordinación de ONG y Cooperativas
CONPLAN	Consejo de Ministros de Planificación de los Países del SICA
Conred	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
CR	Cooperación Reembolsable
CSS	Cooperación Sur-Sur



CTCI	Consejo Técnico de Cooperación Internacional
CTNR	Cooperación Técnica no Reembolsable
CTPD	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
CTR	Cooperación Técnica Reembolsable
DAD	Base de Datos de la Asistencia al Desarrollo
DdT	División del Trabajo
DP	Declaración de París
ECOSOC	Consejo Económico y Social (por sus siglas en inglés)
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
ESA	Enfoque Sectorial Ampliado
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (por sus siglas en inglés)
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (por sus siglas en inglés)
FMI	Fondo Monetario Internacional
F-ODM	Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ventanas temáticas)
GF	Fondo Mundial de Lucha Contra el SIDA, la Tuberculosis, y la Malaria (por sus siglas en inglés)
G13	Grupo de los 13 Cooperantes (bilaterales y multilaterales)
GCC	Gabinete de Cooperación Internacional
GCC	Grupo de Coordinación de la Cooperación
GdD	Grupo de Diálogo
GSS	Grupo Sur-Sur
GRULAC	Grupo Latinoamericano y del Caribe
GT-CSS	Grupo de Trabajo de la Cooperación Sur-Sur
GTZ	Agencia de Cooperación Técnica Alemana (por sus siglas en inglés)
GUATECOMPRAS	Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado de Guatemala
GUIA	Grupo de Instituciones de Apoyo
IATI	Iniciativa para la Transparencia Internacional (por sus siglas en inglés)
IDH	Índice de Desarrollo Humano
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)
KOICA	Agencia de Cooperación Internacional de Corea (por sus siglas en inglés)
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MCA	Cuenta Desafío del Milenio
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MICI	Mecanismo Interinstitucional de Cooperación Internacional
Mineduc	Ministerio de Educación
Minex	Ministerio de Relaciones Exteriores
Minfin	Ministerio de Finanzas



MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (por sus siglas en inglés)
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OECE	Fondo de Cooperación en el Exterior de Japón (por sus siglas en inglés)
OFID	Fondo Opep para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMP	Oficina Municipal de Planificación
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (por sus siglas en inglés)
ONU MUJERES	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (por sus siglas en inglés)
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OT	Ordenamiento Territorial
PABA	Plan de Acción de Buenos Aires
PAIRCA	Programas para Fortalecer la Capacidad Centroamericana en Aspectos Comerciales
PCS	Proyectos de Cooperación Suscrita
PD	Planes de Desarrollo
PDD	Planes de Desarrollo Departamental
PDM	Planes de Desarrollo Municipal
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PN	Presupuesto Nacional
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PPT	Presidencia Pro Tempore
PREVDA	Programa para la Reducción de la Vulnerabilidad con Fondos Canalizados desde la Comisión Europea
PRT	Plan de Reconstrucción y Transformación
PSMAA	Plan Sectorial Multianual de Ambiente y Agua



RCC	Programa de Continuidad de Fondos del Fondo Mundial.
Renap	Registro Nacional de las Personas
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SCI	Sistema de Cooperación Internacional
SsCI	Subsecretaría de Cooperación Internacional
Segeplan	Secretaría de Planificación y Programación
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SIAF-MUNI	Sistema Integrado de Administración Financiera – Municipalidades de Guatemala
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrada
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
SPT	Secretaría Pro-tempore
STCNS	Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad
SVET	Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas
SWAP	Enfoque Sectorial Amplio (por sus siglas en inglés)
TAES	Tratamiento Acortado Estrictamente Supervisado, de los Programas de tuberculosis
TI	Tecnologías de Información
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
UE	Unión Europea
UGPE	Unidad de Gestión de Proyectos Especiales
UNASUR	Unión de Naciones Sudamericanas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés)
UNDAF	Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)
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
VNU	Voluntarios de Naciones Unidas
4FAN	Cuarto Foro de Alto Nivel



ÍNDICE GENERAL

Créditos	III
Presentación	IV
Introducción	VI
Reconocimientos	VIII
Capítulo 1 Arquitectura y actores de la cooperación internacional	1
1. Desarrollo y reforma de la institucionalidad de la cooperación internacional	3
1.1. El financiamiento del desarrollo	3
1.2. La efectividad de la ayuda	4
1.3. La gestión para resultados de desarrollo	6
2. Arquitectura de la cooperación internacional en Guatemala	7
2.1. Declaración de Antigua I (mayo 2008)	7
2.2. Consejo de Cooperación Internacional (CCI) (2008)	9
2.3. Mesa 4: Mesa de Coordinación de la Cooperación Internacional (2008)	10
2.4. Declaración de Antigua II (noviembre 2008)	10
3. Mesas y enfoque sectorial	11
3.1. Mesa de Ambiente y Agua	12
3.2. Mesa de Seguridad y Justicia	12
3.3. Mesa de Seguridad Alimentaria y Nutricional	13
3.4. Mesa de Salud y de Educación	13
3.5. Síntesis de la revisión de las mesas sectoriales	13
4. Actores que intervienen en la cooperación internacional de Guatemala	14
4.1. Instituciones nacionales responsables de la cooperación internacional	14
4.2. Unidades Ejecutoras	14
4.3. Organismo Legislativo	15
4.4. Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)	16
4.5. Actores de la comunidad internacional	17
4.5.1. Grupo de cooperantes G-13 en Guatemala	18
4.5.2. Grupo Sur-Sur (CSS)	19
4.5.3. Sistema de Naciones Unidas (SNU)	20
4.5.4. Otras fuentes bilaterales y multilaterales	20
Capítulo 2 Sistema de Cooperación Internacional (SCI) y la gestión para resultados de desarrollo en Guatemala	23
1. El Sistema Nacional de Planificación para el Desarrollo (SNP)	27
1.1. Sistema de gestión, coordinación y diálogo de la cooperación internacional en los territorios	31
2. Reingeniería institucional de la cooperación internacional	33
2.1. Ministerio de Relaciones Exteriores (Minex)	33
2.2. Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin)	34
2.3. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia: Reingeniería de la Subsecretaría de Cooperación Internacional	35



3. Funcionalidad e integración del Sistema de Cooperación Internacional.	37
Capítulo 3 Tendencias de la cooperación internacional 2008-2010	39
1. Comportamiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo 2008-2010	41
2. Cooperación suscrita y desembolsada 2008-2010	43
2.1. Cooperación suscrita 2008-2010	43
2.2. Cooperación desembolsada 2008-2010	45
3. Ejecución de préstamos y donaciones	48
4. Baja inclusión de la cooperación en el presupuesto de Ingresos y Egresos	50
5. Prioridades sectoriales de la cooperación internacional 2008-2010	52
5.1. Suscripción y desembolso sectorial de la cooperación internacional 2008-2010	52
5.2. Alineación a nivel sectorial de los proyectos suscritos de la cooperación internacional	53
5.3. Destino de la cooperación internacional según los sectores de Antigua I y II	55
6. Tendencias de la cooperación internacional en Guatemala	57
6.1. Comportamiento de los cooperantes a través de los principios de alineación y armonización en la encuesta OCDE 2008-2010	57
6.2. Bajos niveles de alineación sectorial conforme al diálogo establecido y priorizado en las declaraciones de Antigua I y II.	58
6.3. Incremento de la cooperación reembolsable	59
6.4. Disminución de los flujos de cooperación y menor presencia de cooperantes de la Unión Europea.	61
7. Comportamiento de la cooperación internacional a través de la OSC en territorio 2008-2010	62
8. Cooperación regional en Centroamérica	69
9. Cooperación Sur-Sur (CSS)	71
9.1. Gestión y ejecución de la CSS por parte de Guatemala	72
Capítulo 4 Disfuncionalidades del sistema de cooperación internacional en Guatemala	75
1. Ausencia de una estrategia nacional de desarrollo y de una política de cooperación internacional	77
2. Debilidad y falta de coordinación en la gestión de la cooperación internacional	78
2.1. Debilidad institucional en la negociación de los acuerdos marcos de cooperación internacional	79
2.2. Debilidades interinstitucionales	81
3. Limitaciones de la gestión programática, financiera y presupuestaria del Estado: Desarticulación Plan-Presupuesto	82
3.1. Problemática en el tema de monitoreo y evaluación	84
4. Debilidades sustantivas en la calidad de datos y el uso de los sistemas de información	85
5. Consideraciones de la disfuncionalidad del SCL: diálogo, negociación, seguimiento y evaluación conjuntos entre gobierno y cooperantes	87
Capítulo 5 Articulación del Sistema de Cooperación Internacional	91
1. Lineamientos de política de cooperación internacional	94
1.1. Lineamiento 1. Alineación de la cooperación internacional con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y con las políticas y planes del país a nivel nacional y regional	94
1.2. Lineamiento 2. Contribución de la cooperación al fortalecimiento de las políticas macroeconómicas nacionales	96
1.3. Lineamiento 3. Alineación de la cooperación internacional financiera con el ciclo de planificación y presupuestación, instituciones, sistemas y procedimientos nacionales	96



1.4.	Lineamiento 4. Armonización	97	
1.5.	Lineamiento 5. Gestión pública orientada a resultados de desarrollo en base a las políticas públicas	97	
1.6.	Lineamiento 6. Mutua responsabilidad	98	
1.7.	Lineamiento 7. Gestión de la cooperación internacional en territorios	99	
1.8.	Lineamiento 8. Dirección, gestión, seguimiento y evaluación de la cooperación internacional	99	
1.9.	Lineamiento 9. Prioridades para la utilización de los distintos tipos de cooperación internacional para el desarrollo.	100	
2.	Consideraciones finales: Guatemala frente a la agenda global sobre la eficacia de la cooperación internacional al desarrollo	101	
Referencias Bibliográficas		103	
Siglas y Acrónimos		105	
Índice de recuadros		111	
Índice de gráficas		111	
Índice de tablas		112	
Índice de recuadros			
Recuadro	1.1.	Busan, 2011	7
Recuadro	1.2.	Nuevas tendencias de la cooperación internacional y la participación de los diversos actores. Fondo Mundial (The Global Fund.)	21
Recuadro	3.1.	Acciones y proyectos de la CSS	73
Recuadro	4.1.	Denominaciones que reciben los convenios de cooperación de acuerdo a la fuente cooperante en Guatemala	80
Recuadro	4.2.	Medidas a superar para agilizar la gestión de la cooperación internacional	84
Recuadro	4.3.	Sistemas de información: Declaración de París y de ACCRA	85
Recuadro	4.4.	Iniciativa para la Transparencia Internacional de la Aid (International Transparency Initiative IATI)	86
Índice de gráficas			
Gráfica	1.1.	Pirámide de efectividad de la Ayuda Oficial al Desarrollo	4
Gráfica	1.2.	Principios sustantivos de la Declaración de París	5
Gráfica	1.3.	Esquema propuesto para el Consejo de Cooperación Internacional	9
Gráfica	2.1.	Cambio de paradigma: Estadocéntrico (París) a multicéntrico (Accra y Busan)	25
Gráfica	2.2.	Propuesta de sistema de cooperación internacional	26
Gráfica	2.3.	Planificación inconexa	28
Gráfica	2.4.	Sistema Nacional de Planificación	29
Gráfica	2.5.	Integralidad de la planificación multinivel	30
Gráfica	2.6.	Esquema de Subsecretaria de Cooperación Internacional. Segeplan	36
Gráfica	3.1.	Cooperación suscrita 2008-2010	44



Gráfica	3.2.	Cooperación desembolsada 2008-2010	46
Gráfica	3.3.	Convenios de cooperación suscrita por sectores priorizados en Antigua I y II. Por fuentes bilaterales 2008-2010	55
Gráfica	3.4.	Convenios de cooperación suscrita por sectores priorizados en Antigua I y II. Por fuentes multilaterales financieras 2008-2010	56
Gráfica	3.5.	Convenios de cooperación suscrita por sectores priorizados en Antigua I y II. Por fuentes multilaterales 2008-2010	56
Gráfica	3.6.	Previsibilidad de la ayuda	58
Gráfica	3.7.	Cooperación bilateral suscrita no reembolsable. Principales cooperantes europeos. Por periodos.	62
Gráfica	3.8.	Vinculación entre los proyectos de la cooperación internacional y los Objetivos de Desarrollo del Milenio	67
Gráfica	3.9.	Monto de Ayuda Oficial al Desarrollo para Centroamérica 2000-2009	69
Gráfica	3.10.	Cooperación regional no reembolsable y reembolsable 2005-2008	70
Gráfica	3.11.	Resurgimiento de la CSS	71
Gráfica	3.12.	Caracterización modalidades cooperación Sur Sur	72
Gráfica	3.13.	Distribución de los proyectos de la CSS bilateral realizados en 2009	74
Gráfica	3.14.	Distribución de los proyectos de la CSS triangular realizados en 2009	74

Índice de tablas

Tabla	1.1.	Actores de la comunidad internacional	18
Tabla	3.1.	Relación entre la AOD con el presupuesto vigente y el PIB 2008-2010	42
Tabla	3.2.	Ayuda Oficial al Desarrollo reportada por América latina y el Caribe (En millones de US\$)	42
Tabla	3.3.	Cooperación suscrita 2008-2010 por fuentes bilaterales según tipo de cooperación (Millones de US\$)	43
Tabla	3.4.	Cooperación multilateral suscrita de organismos financieros 2008-2010 (Millones de US\$)	44
Tabla	3.5.	Cooperación suscrita fuentes multilaterales 2008-2010 (Millones de US\$)	45
Tabla	3.6.	Cooperación desembolsada fuentes bilaterales 2008-2010	47
Tabla	3.7.	Cooperación multilateral desembolsada organismos financieros 2008-2010 (millones de US\$)	47
Tabla	3.8.	Cooperación desembolsada fuentes multilaterales 2008-2010 (millones de US\$)	48
Tabla	3.9.	Donaciones en ejecución 2008-2010	49
Tabla	3.10.	Préstamos en ejecución 2008-2010	49
Tabla	3.11.	Convenios suscritos fuentes bilaterales multilaterales 2008-2010	50
Tabla	3.12.	Cooperación suscrita ingresada a presupuesto 2008-2010. Mecanismos de Ejecución. Porcentajes	51
Tabla	3.13.	Ingreso a presupuesto por sector. Período 2008-2010	54
Tabla	3.14.	Programas y proyectos por departamento mapeado	64
Tabla	3.15.	Programas y proyectos (En ejecución a diciembre 2010)	64
Tabla	3.16.	Duración estimada de programas y proyectos de la cooperación internacional	65
Tabla	3.17.	Tipos de cooperación internacional	65
Tabla	3.18.	Ejecutores de los programas y proyectos	66
Tabla	3.19.	ODM de los programas y proyectos	68