Gobierno de Guatemala

Secretaría de Planificación
y Programación
de la Presidencia
SEGEPLAN

Política de
COOPERACIÓN
No Reembolsable

Política de Cooperación Internacional no Reembolsable

Noviembre 2013

Equipo conductor

Ekaterina Parrilla
Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia

Ana María Méndez Chicas
Subsecretaria de Cooperación Internacional

Raúl Bolaños
Director de Análisis de Cooperación Internacional

Subsecretaría de Cooperación Internacional, SEGEPLAN

Yanira Gutiérrez, Directora Ejecutiva

Nancy Ramírez, Directora

Erick Rosales, Director

Carmen María Marroquín, Subdirectora

Irma Orozco, Especialista

María Renee Arias, Pasante

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
9ª. calle 10-44 zona 1, Guatemala, Centro América
PBX 24054444
www.segeplan.gob.gt

Coordinadora del proceso editorial y línea gráfica institucional
Luis Sánchez, Director de Comunicación Social
Mónica Romero, Asistente técnica – Despacho Superior

Diseño de portada
Carlos Enrique Coyote Yos, Segeplan

Diseño de interiores y diagramación
Sergio Alexánder Contreras Dávila, Segeplan

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

Índice

Presentación **1**
1. Contexto internacional **3**
2. La arquitectura internacional en el contexto de país **5**
3. Responsabilidades institucionales **7**
3.1 Coordinación de las instituciones rectoras de la cooperación internacional 8
4. Argumentación técnica **9**
4.1 Debilidades en la gestión de la cooperación internacional no reembolsable 9
5. Política de cooperación internacional no reembolsable: desarrollo, cooperación y liderazgo **13**
6. Objetivos de la política cooperación no reembolsable **15**
6.1 Objetivo estratégico 15
6.2 Objetivos operativos 15
7. Lineamientos de la política cooperación no reembolsable **17**
1. Primer lineamiento 17
1.1 Acción 18
1.2 Meta 18
2. Segundo lineamiento 19
2.1 Acción 20
2.2 Meta 21
3. Tercer lineamiento 21
3.1 Acción 22
3.2 Meta 22
4. Cuarto lineamiento 23
4.1 Acción 24
4.2 Meta 25
5. Quinto lineamiento 25
5.1 Acción 27
5.2 Meta 27
6. Sexto lineamiento 27
6.1 Acción 27
6.2 Meta 28
7. Séptimo lineamiento 28
7.1 Acción 29
7.2 Meta 30
8. Octavo lineamiento 30
8.1 Acción 31
8.2 Meta 31
9. Noveno lineamiento 32
9.1 Acción 32
9.2 Meta 33
8. Glosario **35**

Siglas

AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CI	Cooperación Internacional
CCI	Consejo de Cooperación Internacional
CINR	Cooperación Internacional No Reembolsable
CSS	Cooperación Sur-Sur
FMI	Fondo Monetario Internacional
G13	Grupo de los 13 Cooperantes (Bilaterales y Multilaterales)
GCI	Gabinete de Cooperación Internacional
Minex	Ministerio de Relaciones Exteriores
Minfin	Ministerio de Finanzas Públicas
MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OSC	Organizaciones de Sociedad Civil
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PAA	Programa de Acción de Accra
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
Segeplan	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SICOIN	Sistema de Contabilidad integrada

Presentación

Este documento presenta una serie de lineamientos en materia de cooperación internacional no reembolsable en sus diversas modalidades y tipologías. Se entiende por donaciones o cooperación internacional no reembolsable, toda aquella cooperación que ofertan las fuentes bilaterales, multilaterales o instituciones privadas o mixtas para la ejecución de proyectos de desarrollo compatibles con los intereses de la fuente cooperante y que responde a las prioridades nacionales, siendo recursos que no se reintegran.

Con el objeto de mejorar los procesos de coordinación con los diversos actores, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia presenta la "Política de Cooperación Internacional no Reembolsable" con la que se pretende:

a) Lograr un mayor alineamiento de la cooperación no reembolsable con las políticas y planes nacionales, sectoriales y territoriales.
b) Mejorar la calidad de la ayuda al desarrollo mediante la vinculación plan presupuesto en el marco del Sistema Nacional de Planificación y Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, generando procesos que faciliten la gestión, monitoreo y evaluación de la cooperación internacional.
c) Constituir de los fondos aportados por la cooperación en un complemento al desarrollo.
d) Aumentar la capacidad de demanda y gestión de la cooperación no reembolsable provenientes de las fuentes cooperantes.
e) Mejorar el diálogo, la transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía y a los cooperantes
f) Mejorar las capacidades institucionales y el registro de las donaciones.

La política se encuentra conformada por nueve lineamientos que persiguen mejorar los procesos relativos a la negociación, gestión, seguimiento, monitoreo y evaluación, la articulación sistémica de los diversos actores y los mecanismos que intervienen dentro del circuito de las donaciones, así como también, contribuir a un manejo más eficiente en el logro de avances y resultados de desarrollo.

Los principales usuarios de estas orientaciones son las entidades rectoras de la cooperación internacional, las instituciones públicas que gestionan cooperación, los cooperantes que operan en Guatemala, organizaciones de la sociedad civil que gestionen y ejecuten fondos provenientes de la cooperación internacional y cualquier organismo cuyo quehacer esté relacionado con la cooperación internacional que apoya a la administración pública.

Los lineamientos persiguen establecer el portafolio de programas y proyectos, que permitan responder a la demanda de las instituciones mediante un proceso común, utilizando de manera eficiente, los recursos complementarios aportados por los donantes en la ejecución de acciones de desarrollo económico y social, definidos y priorizados dentro de los planes territoriales, sectoriales o institucionales. Persigue instaurar mecanismos y pasos institucionalizados, la implementación y aplicación de nuevos instrumentos que mejoren la alineación, propiciar procesos de diálogo con la comunidad de donantes, así como también, la inclusión de actores que aún no se reconocen como parte del sistema.

Así también, se incentiva la articulación de la cooperación internacional con la Agenda Nacional, situándola como 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. Estos lineamientos fueron construidos en tres acciones metodológicas. Una, que se fundamentó en la revisión y construcción a partir de propuestas de política anteriores, delimitando hacia el ámbito de la cooperación no reembolsable y las competencias institucionales, otra acción, que permitió analizar y vincular la agenda internacional con la nacional y finalmente, la última acción, donde se realizó la socialización, retroalimentación e intercambio de opiniones con actores estratégicos.

Durante la última fase se realizaron talleres a través de una metodología participativa y de intercambio de sugerencias. La finalidad fue construir una propuesta de política con orientaciones y objetivos consensuados que luego se desarrollarían mediante un plan de acción con las entidades involucradas según los lineamientos establecidos.

Se realizaron dos talleres con el Consejo de Cooperación Internacional, integrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Finanzas Públicas y Segeplan, haciéndose especial énfasis en la coordinación interinstitucional, tanto a nivel de la rectoría en materia de cooperación internacional, como con el diálogo y vinculación con las unidades ejecutoras.

El último taller de socialización se llevó con representantes de las direcciones y unidades de cooperación internacional de los distintos ministerios y secretarías de Gobierno Central[1]. Al igual que los talleres que precedieron, se buscó retroalimentar la política, además que se puntualizó que con su implementación, se busca poder alinearla con los resultados de desarrollo a partir de una Agenda Nacional.

La política de cooperación no reembolsable está dividida en ocho apartados que son: a) el contexto internacional, b) la influencia que ha tenido éste en el país y las acciones que se han implementado, c) la argumentación legal y el papel que desempeñan las entidades rectoras en la coordinación de la cooperación internacional no reembolsable, d) la argumentación técnica a partir de las debilidades en su gestión, e) la vinculación entre el desarrollo, la coordinación y el liderazgo de país, f) los objetivos estratégicos y operativos, g) los lineamientos, estableciendo para cada uno, las acciones, metas e indicadores a corto plazo (cuatro años) para ir revisando su desarrollo y cumplimiento y h) el glosario de términos para facilitar la comprensión de la temática.

La política de cooperación internacional no reembolsable se plantea con una duración de 10 años, con la posibilidad de que pueda ser complementada, ya sea conjuntamente con acciones dirigidas hacia la cooperación financiera reembolsable o bien, con nuevas leyes que fortalezcan el marco jurídico relacionado con el tema.

1. Dentro de las instituciones participantes se encuentran: el MINGOB, MICUDE, MINEX, MEM, MARN, MINEDUC, MSPAS, MINDEF, MINFIN, MAGA, MINTRAB, MINECO, SAA, SESAN, SPP, SOSEP, SBS, SEGEPLAN, INFOM, FONAPAZ.

1. Contexto internacional

A partir del año 2003 se han realizado una serie de encuentros de cooperación denominados "Foros de Alto Nivel" que han permitido reunir a los diversos actores dentro de la cooperación internacional.

En el Primer Foro, de donde emana la Declaración de Roma sobre la Armonización se instó a los países a diseñar planes nacionales que alentaran el trabajo conjunto, que incluyeran propuestas claras y que pudieran ser objeto de seguimiento por parte de los donantes.

En el 2004, en Marrakech, también se establecieron principios relativos a la gestión por resultados que se incorporaron posteriormente a la Declaración de París, en el año 2005. En el Memorando de Marrakech, desde la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se instituyeron principios esenciales para armonizar y ajustar los programas de cooperación a los resultados del país socio.

En el año 2005, con la Declaración de París se llegó a un momento clave en la agenda de cooperación internacional. En este segundo foro se confirman una serie de principios o dimensiones para aumentar la eficacia de la ayuda: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y la mutua responsabilidad.

Esta declaración otorga el liderazgo a los países receptores de la ayuda a partir de planes de desarrollo con indicadores y metas específicas con el objetivo de dar seguimiento y rendir cuentas sobre su ejecución. La contraparte, los donantes, contribuyen con recursos y asistencia en congruencia con planes nacionales, propician un trabajo coordinado y conjunto, alineando y armonizando su cooperación.

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

La primera revisión de los compromisos adquiridos en París, ocurrió con la Declaración de Accra (2008), confirmando un plan de acción para acelerar y profundizar los consensos alcanzados en París. Es importante mencionar que Accra se refiere a la cooperación como un complemento para el desarrollo dentro de un marco asociativo entre diversos actores: *"La ayuda se refiere a construir asociaciones eficaces e inclusivas para el desarrollo. Estas asociaciones son más eficaces cuando permiten aprovechar la energía, las competencias y la experiencia de todos los actores involucrados en el desarrollo: donantes bilaterales y multilaterales, fondos mundiales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado"*[2].

2. Declaración de Accra. Accra, Ghana, 20 a 25 de abril de 2008, p.4

En cuanto a las organizaciones de la sociedad civil (OSC), en marzo y agosto de 2010, se realizaron una serie de consultas, celebrando la Asamblea Global en Estambul, Turquía, redactando el proyecto de Marco Internacional sobre la Efectividad del Desarrollo de las OSC y aprobando los llamados "Principios de Estambul". Dentro de estos resaltan los principios relativos a practicar la transparencia y la rendición de cuentas; establecer alianzas equitativas y solidarias; crear y compartir conocimientos y comprometerse con el mutuo aprendizaje.

Posteriormente, en el Cuarto Foro de Alto Nivel de Busan, realizado en Corea del Sur a finales de 2011, la declaración fue asumida como una acción de "buena voluntad", pero sin acuerdos vinculantes para los actores presentes. Este Acuerdo, denominado *"Asociación Global para la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo"*, acordó los siguientes puntos dentro de la Declaración: inclusión de nuevos actores, calidad y eficacia de la cooperación para el desarrollo, apropiación, resultados y rendición de cuentas, transparencia y responsabilidad, promoción del desarrollo sostenible en situaciones de conflicto y fragilidad, de la ayuda eficaz a la cooperación para un desarrollo eficaz, reducción de vulnerabilidad y cambio climático, cooperación Sur-Sur y triangular y la inclusión del sector privado en la promoción y participación en el desarrollo[3].

3. Asociación de Busan para una Eficaz Cooperación para el Desarrollo, 2011.

2. La arquitectura internacional en el contexto de país

Guatemala ha dado pasos importantes para posicionar el liderazgo de sus acciones frente a la cooperación internacional, recuperando el Sistema Nacional de Planificación, la articulación de los planes municipales y departamentales, el establecimiento y presupuestación de resultados, así como los procesos relativos a la construcción de una Estrategia Nacional de Desarrollo. Las acciones impulsadas dentro de la agenda, requiere esfuerzos dirigidos hacia la implementación de una política de cooperación internacional capaz de orientar mediante lineamientos estratégicos, un mayor aprovechamiento de la cooperación Norte-Sur como complemento a los resultados de desarrollo y un mayor intercambio y aprendizaje de lecciones compartidas con los países del hemisferio, como oferente y receptor de cooperación Sur-Sur.

Como adherente a la Declaración de París, Guatemala ha asumido un papel activo dentro de la agenda internacional de la eficacia de la ayuda. El país realizó ejercicios voluntarios para cumplir con la encuesta de seguimiento de la Declaración en 2008, 2009 y 2010. Elaboró y presentó además "El primer informe nacional sobre cooperación internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda en Guatemala año 2008-2010" haciendo un análisis sobre la nueva arquitectura, el sistema cooperación internacional y las disfuncionalidades que presenta, realizando una serie de recomendaciones para convertirla en un aliado eficaz para el desarrollo[4].

Como parte de los compromisos contraídos por el país dentro de la agenda derivada de la "Eficacia de la Ayuda", en el año 2008 se realizaron dos reuniones de alto nivel entre el gobierno y el grupo de cooperantes denominado G13. En la reunión de Antigua I, el gobierno de Guatemala y el G13 adoptaron compromisos mutuos para avanzar en la implementación de los principios de la Declaración de París. El gobierno anunció la conformación del Consejo de Cooperación Internacional (CCI) como instrumento político y ejecutivo de coordinación y toma de decisiones. Asimismo, se instó a evitar la dispersión de los recursos, invitando a los cooperantes a incrementar el uso de procedimientos nacionales en la ejecución de programas y proyectos. Luego, en Antigua II el gobierno y el G13 renovaron los acuerdos de Antigua I y definieron nuevos compromisos. En esa oportunidad, se destacó el principio de mutua responsabilidad de la Declaración de París. Asimismo, los cooperantes se comprometieron a procurar que las acciones de recursos o financiación para cada uno de los sectores previamente priorizados se alinearan con las prioridades del gobierno[5].

Entre los compromisos derivados de Antigua I y II, el Gobierno de Guatemala se comprometió a institucionalizar las mesas sectoriales (educación, salud, justicia y

4. Primer informe nacional sobre cooperación internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda en Guatemala año 2008-2010. Capítulo 4, Guatemala: 2011.
5. Primer informe nacional sobre cooperación internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda en Guatemala año 2008-2010.

seguridad, así como la mesa de Coordinación de la Cooperación Internacional) asumiendo que estas mesas serían los espacios para la formulación de planes sectoriales y de los planes de apropiación, armonización y alineamiento. El enfoque sectorial permitiría, ante la debilidad de una agenda nacional, establecer y priorizar resultados de desarrollo.

El propósito de las mesas sectoriales era el diálogo e implementar mecanismos de negociación con la comunidad cooperante para aplicar los principios de la Declaración de París. La responsabilidad del gobierno era contar con políticas y planes orientados a resultados de desarrollo, rendir cuentas sobre su ejecución y liderar el proceso de avance del enfoque programático. Por su parte, los cooperantes se comprometerían a alinear sus acciones y procedimientos, aumentar la previsión de sus desembolsos, reducir y unificar sus requerimientos y rendir cuentas de sus compromisos.

En materia de cooperación en territorio, se realizó un mapeo de la cooperación internacional en 15 departamentos con la finalidad de obtener la fuente y tipos de cooperación, organizaciones ejecutoras, apoyo de la cooperación a los ODM, sectores de acción, localización por departamentos y montos estimados, la conformación de directorios y datos geo-referenciados (mapas temáticos), cuadros y gráficas por departamento.

Para el año 2013, se realiza el primer ejercicio sobre el monitoreo de los indicadores consensuados en Busan y participa en la socialización de resultados, a través de la representación dentro del Comité Directivo de la Asociación Global para el Desarrollo.

3. Responsabilidades institucionales

El marco jurídico nacional sobre las acciones de la cooperación internacional se define fundamentalmente por la Constitución Política de la República[6], la ley del Organismo Ejecutivo[7] y Organismo Legislativo[8], ley Orgánica del Presupuesto, y en las leyes ordinarias[10] y reglamentos internos que determinan las competencias y funciones de las instituciones coordinadoras: Ministerio de Relaciones Exteriores (Minex), Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan). También tienen implicaciones para la cooperación internacional, la ley de la Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala[11], la Ley de Contrataciones del Estado[12] y Ley Orgánica del Banco de Guatemala[13].

El Minex, es el responsable de las relaciones externas y de los acuerdos, convenios y otros arreglos con otros Estados y con organismos internacionales. Puede solicitar donaciones externas de acuerdo con los acuerdos establecidos y gestionarlas con las instituciones gubernamentales, difundir la oferta, revisar y dar seguimiento a las acciones financiadas con recursos de la cooperación internacional y negociar con los cooperantes en coordinación con Segeplan.

El Minfin, es la instancia encargada de la formulación y evaluación del presupuesto, participa con Segeplan en la definición de la inversión pública, gestiona el endeudamiento nacional y los programas de financiamiento externo. También es el responsable del diseño y gestión de fideicomisos, fondos y otros instrumentos financieros y del sistema de compras y contrataciones.

La Segeplan, tiene el rol rector en la formulación de políticas y planes y en elaborar los programas y proyectos de cooperación internacional. Prioriza, gestiona, negocia, administra y contrata, por delegación de la autoridad competente, la cooperación financiera no reembolsable proveniente de organismos internacionales y gobiernos extranjeros que le sea otorgada al país para la realización de proyectos de interés común. Es la responsable de implementar los sistemas

6. Véase los artículos: 150, 151, 183 incisos k, o y p.
7. Véase 14 incisos g y j; 35 incisos o, p y q; 38 incisos a, b, d, e y g.
8. Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Decreto No. 63-94 del Congreso de la República. Artículo 27 inciso d.
9. Ley Orgánica del Presupuesto. Decreto número 101 – 97. Artículos 1 inciso d; 53; 60; 62 incisos b, c, d, k y l; 63 inciso b; 65; 66 inciso g; 73. Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto. Acuerdo Gubernativo Número 240-98. Artículos 19; 34, 47, 49; 50 incisos a, b, c y d; Ley del presupuesto general de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2012. Decreto No. 33-2011 artículos 56, 57 y 58.
10. Reglamento orgánico interno del Minex, artículos: 15, 16, 43 n. 11; 47 numerales del 2 al 17, reglamento orgánico interno del Minfin, artículos: 3 numerales 11,12 y 13; 35 numerales 1, 2, 3 7 y 8 y reglamento orgánico interno de Segeplan, artículos 5 inciso f; 9 inciso h; 13; 14; 24 incisos de la a – j; 25; 26 numerales 1 al 10; 27 incisos de la a – j; 28 incisos de la a – h.
11. Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, artículos 2; 3 incisos a, c, h, i; 4 inciso i; 19; 34 y 35 y el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, artículos 26; 31 incisos de la a – i..
12. Ley de Contrataciones del Estado. Decreto No. 57-92. Artículos 1 y 46.
13. Ley orgánica del Banco de Guatemala. Decreto No. 16-2002. Artículos 49, 50 y 57.

relacionados, coordinar los procesos para su alineación y armonización y de participar en la formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República en los aspectos relacionados con la cooperación no reembolsable.

Tienen además competencias fundamentales en la determinación de las prioridades nacionales en relación a los compromisos internacionales y otros objetivos estratégicos de desarrollo, contenidos dentro de los planes de gobierno, municipal y departamental, así como con la Estrategia Nacional de Desarrollo.

3.1. Coordinación de las instituciones rectoras de la cooperación internacional

Según el fundamento legal, la gestión, negociación, suscripción, contratación, seguimiento y evaluación de la cooperación internacional en el país, son competencias compartidas que involucran para su cumplimiento a las tres instituciones. Esta complejidad ha propiciado en la práctica ciertas disfuncionalidades de coordinación, disminuyendo así la capacidad de alineación, estrategias comunes, análisis, evaluación y adecuación de los procesos.

Con el objeto de hacer efectiva la gestión de la cooperación internacional en este marco jurídico, el gobierno creó en 2005 el Gabinete de Cooperación Internacional (GCI), sin embargo éste no fue operativo hasta 2008 y desde entonces se denominó Consejo de Cooperación Internacional (CCI). En la Reunión de Alto Nivel entre el Gobierno de Guatemala y los cooperantes que apoyan al país y que están agrupados en el G13, realizada en Antigua el 30 de mayo de 2008, surgió la Declaración denominada Antigua I. En esta Declaración se expresa que el gobierno de Guatemala informó a los cooperantes de la creación del CCI, integrado por Minex, Segeplan y Minfin. El objetivo general del CCI es “hacer efectiva la apropiación, alineación, armonización, responsabilidad y resultados compartidos de los esfuerzos de cooperación internacional, de acuerdo a la Declaración de París”[14].

A pesar de esta lógica, el primero es el que contiene una normativa vigente y el segundo, es producto de un acuerdo entre gobierno y cooperantes para darle cumplimiento a los compromisos adquiridos por el Estado de Guatemala dentro de la Declaración de París. La base legal de este organismo de coordinación interinstitucional para la gestión sigue siendo el acuerdo gubernativo de 2005 de creación del Gabinete de Cooperación Internacional.

Posterior a estos procesos, el país ya cuenta con una línea base sobre la eficacia de la ayuda, así como también indicadores para medirla, complementándose con los avances registrados en la apropiación y gestión por resultados. Ante ello, estas dinámicas de funcionamiento requieren no solo la formalización legal y una actualización de las funciones y competencias de coordinación, sino que requiere implementar estrategias conjuntas entre los diversos actores (cooperantes, gobierno y sociedad civil) que conlleven, tanto en el cumplimiento del marco nacional e internacional de la cooperación internacional; el fortalecimiento de las capacidades de gestión y diálogo político para garantizar la coordinación en los procesos y la calidad y cumplimiento en los resultados de desarrollo.

14. Declaración de Antigua 1. Guatemala, 2008.

4. Argumentación técnica

4.1. Debilidades en la gestión de la cooperación internacional no reembolsable

La debilidad respecto al papel de la cooperación como complemento al desarrollo, ha provocado dispersión en sus priorizaciones, disfuncionalidad y poca utilización en los procedimientos nacionales, redundando negativamente sobre la eficiencia de las instituciones en la obtención de productos y la alineación en el logro de los resultados de desarrollo.

La coordinación de la cooperación internacional en el país, contiene no solo deficiencias institucionales, sino que también operativas. Se ha ido desarrollando con una rectoría y agenda dispersa, dando como un resultado una orientación poco estratégica. Esto sin duda influye para que los recursos productos de las donaciones se orienten de una forma desconcentrada y poco alineada. El efecto inmediato señala que la mayoría de instituciones públicas gestionan sus programas y proyectos de cooperación internacional no reembolsable 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.

Estas situaciones y la baja capacidad instalada en las instituciones para formular políticas, planes, programas y proyectos, complican más los procesos de coordinación interinstitucional para la gestión de recursos provenientes de las fuentes cooperantes. Teniendo como resultado, que las unidades ejecutoras deben asumir la función de gestionar la cooperación sin contar con capacidades para ello y sin posibilidades de articular debidamente, desde el inicio y a lo largo del proceso, con los entes responsables de la cooperación internacional, principalmente con la Segeplan. El proceso así constituido adolece de coordinación y rectoría. Por ello, los flujos de ayuda están predeterminados por la oferta de las fuentes cooperantes y no por la demanda de recursos complementarios según las prioridades establecidas por el gobierno respecto de las demandas sociales.

La ausencia de un manual operativo hace que las instituciones sectoriales realicen sus gestiones de forma directa, con algunas fuentes cooperantes. Esto se explica por dos factores: el primero porque la cooperación se aproxima a las instituciones con una oferta predeterminada que se desvincula a las prioridades del gobierno. El segundo porque prevalece el criterio político en las decisiones para establecer los compromisos. Al respecto, la solución es que exista un procedimiento que defina y regule los mecanismos de contratación, suscripción y gestión de los convenios. Frente a este vacío, se debe establecer, dentro de la suscripción de convenios de donación, el requisito específico de aval por parte de Segeplan como requisito para iniciar la gestión de la cooperación internacional.

Esto hace que las instituciones sectoriales no participen dentro de los procesos globales, ni planifican con antelación las líneas de oferta de cooperación internacional, siendo consultados a última hora sobre la cartera de programas y proyectos que ofertan las fuentes cooperantes.

Esta situación los conduce a explorar posibilidades de financiamiento en forma directa. Otras veces, las instituciones sectoriales suelen coordinar con Segeplan solamente para la obtención del código del SNIP[15] y para la emisión del acuerdo gubernativo correspondiente para la aceptación de la donación. En el resto del proceso, suele actuarse de forma de manera independiente y descoordinada.

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 los fondos de contrapartida, muchas veces básicos en la implementación por parte de las unidades ejecutoras para su ejecución y funcionamiento.

Otra 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 que puedan ser capaces de ser utilizados en la planificación, gestión, suscripción y desembolsos de la cooperación internacional. Esto incide particularmente en el monitoreo y evaluación de proyectos.

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.

15. 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.

Recuadro 1

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 utilización de la 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.

Fuente: Primer Informe de Cooperación Internacional. Segeplan, 2013.

5. Política de cooperación internacional no reembolsable: Desarrollo, coordinación y liderazgo

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 implementación de las prioridades nacionales a través de programas de gobierno y la ausencia de una política de cooperación internacional ha interferido en cuanto al liderazgo del país sobre los recursos provenientes de la cooperación, así como también en la coordinación efectiva entre instituciones. Conjuntamente, la debilidad institucional para gestionar, negociar y coordinar los recursos provenientes de la cooperación internacional, han fragmentado y vuelto dispersos los esfuerzos para orientarlos, asumiéndose generalmente, una agenda vinculada en mayor medida, a los esfuerzos de los propios donantes.

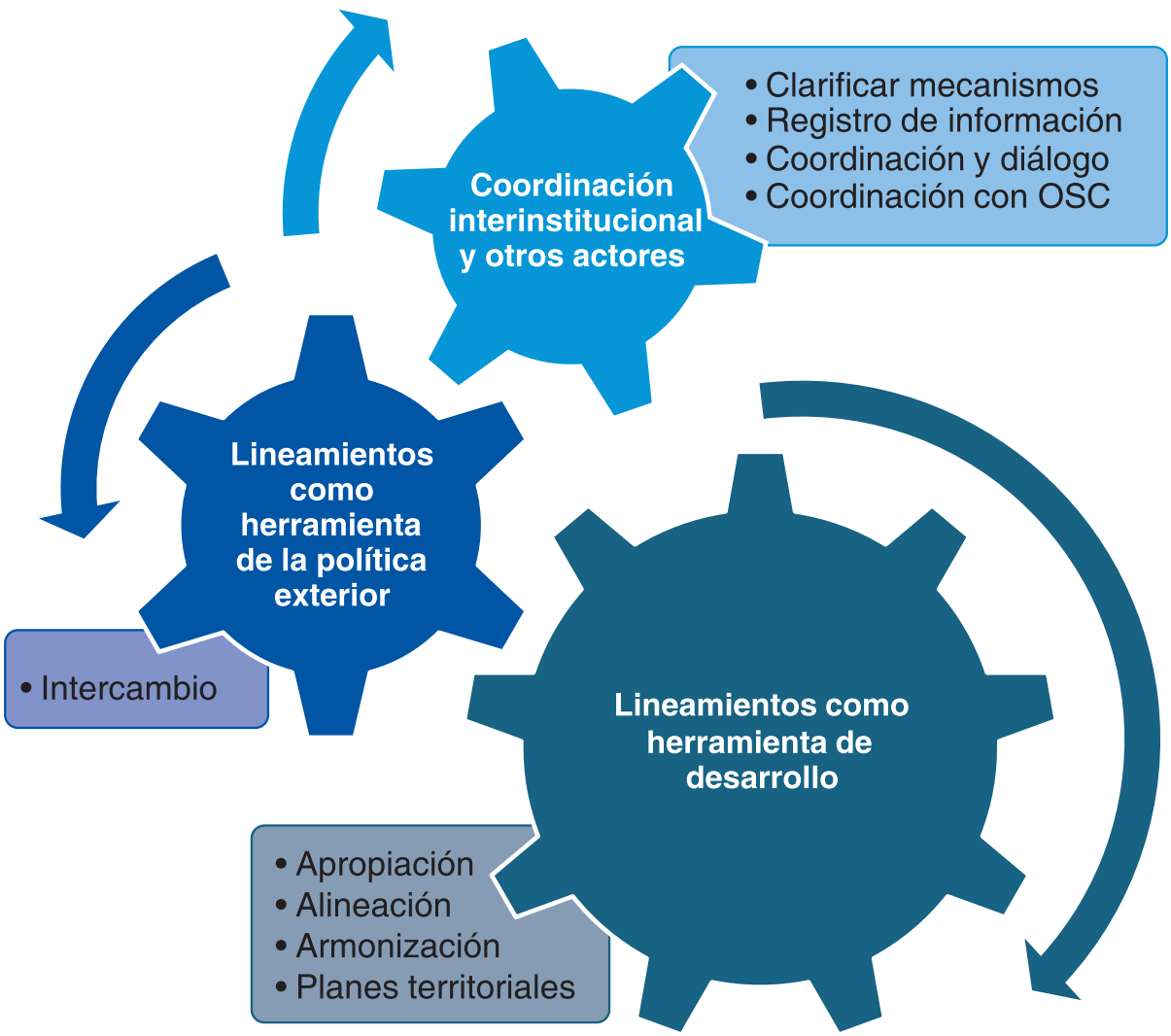
La ausencia de una política de cooperación internacional ha sido uno de los principales problemas luego de la ratificación de la Declaración París (2005). Un reto para las tres instancias rectoras ha sido hacer frente a los diversos compromisos nacionales e internacionales en materia de cooperación y coordinar su establecimiento y funcionamiento operativo, tanto en los procesos que conlleva su papel institucional, como con las unidades ejecutoras y los donantes.

Frente a esto, es necesario trazar tres rutas complementarias frente a la cooperación no reembolsable. Una, que fortalezca y mejore los procesos apropiación, alineación y armonización hacia la consecución de resultados de desarrollo, otra, que contribuya a un mejor posicionamiento y negociación de los intereses y contribuya al liderazgo de país en el exterior y otra, que complemente e impulse a ambas líneas de acción a partir de la eficiencia y coordinación interinstitucional. El mayor reto en este sentido, es lograr vincular la agenda diplomática, la comercial y la de cooperación internacional de forma tal que reflejen los intereses de una Estrategia Nacional de Desarrollo.

El rol como herramienta al desarrollo, plantea la cooperación internacional como un apoyo a las prioridades nacionales de desarrollo, permite identificar y alinear la ayuda, mejorar la calidad y transferencia de conocimiento y asistencia técnica, así como potenciar la capacidad de la obtención de recursos complementarios en las metas de desarrollo.

Tomando en cuenta que las funciones de las tres instituciones se encuentran entrelazadas, resulta indispensable que exista una instancia colegiada de dirección. Esta instancia facilitaría una puerta de entrada común para todas las solicitudes de financiamiento, con responsabilidades de registro y de gestión de los circuitos para el análisis y aceptación de estas solicitudes. Teniendo en cuenta que el principal criterio que tiene que cumplir una donación es su alineación con las prioridades nacionales, el canal de entrada puede partir de la Segeplan. Esto permitiría a las instituciones públicas, a los cooperantes que operan en Guatemala y las organizaciones de la sociedad civil a clarificar mecanismos, establecer procedimientos y resultados comunes, vincular la planificación con la programación, presupuestación y priorización territorial, mejorando el registro, coordinación y diálogo con los diversos actores implicados.

La cooperación internacional, como herramienta de política exterior, busca dar apoyo a las prioridades y liderazgo, presentando y posicionando al país en foros y organismos multilaterales, presentando y potencializando su experiencia en capacidades adquiridas y que puede ofertar e intercambiar a través de la cooperación, fomentando un mayor intercambio de experiencias y conocimientos, propiciando un mayor vínculo comercial y cultural con otros países.



6. Objetivos de la política cooperación no reembolsable

6.1. Objetivo estratégico

- Contribuir a la consecución de resultados de desarrollo a través de la cooperación no reembolsable que recibe el país logrando una mayor articulación, alineación y coordinación con las políticas públicas y planes sectoriales y territoriales contenidos dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

6.2. Objetivos operativos

- Mejorar los procesos de coordinación, relación interinstitucional y utilización de las donaciones, aumentando la capacidad de demanda, gestión y negociación, propiciando la transparencia y rendición de cuentas, el seguimiento, monitoreo y evaluación.

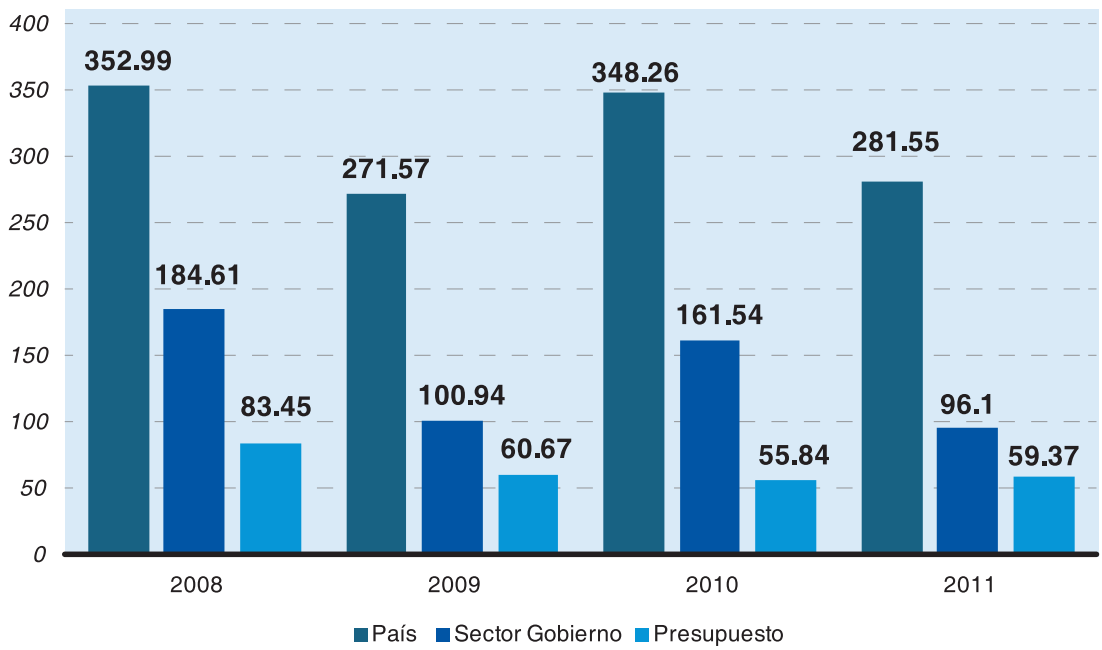
7. Lineamientos de política de cooperación no reembolsable

1. Primer lineamiento

» *Fortalecer la gestión institucional y su alineación a las prioridades nacionales e internacionales de desarrollo.*

Los cooperantes, a través de los diversos mecanismos de ejecución, que incluyen OSC, instituciones de gobierno, municipalidades y entidades privadas, reportan un promedio de US$ 313.59 millones otorgados en materia de AOD al país durante los últimos cuatro años. Dentro del destino de estos fondos, los cooperantes reportaron para el sector gobierno un 43.30% de estos, el 47.74% fueron incluidos dentro del presupuesto.

Gráfica 1
Donaciones desembolsadas al país, sector gobierno y presupuesto
Encuesta OCDE 2008-2011
Millones de US$



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta OCDE 2008, 2009-2010 y 2011-2012.

Los cooperantes entrevistados en la encuesta OCDE 2011-2012, señalaron que el 70% utiliza como instrumento para alinear la AOD, la utilización de los programas de gobierno, privilegiando el área de desarrollo social, seguridad alimentaria y nutricional y la justicia y seguridad ciudadana. Los programas de gobierno figuran como instrumentos que permiten alinear a los cooperantes en áreas u objetivos estratégicos, sin embargo, en el ámbito de acción, difiere la estrategia de implementación. Ante ello, los cooperantes utilizan como instrumentos para alinearse al país: 59 políticas públicas, de las cuales solamente 5 son comunes a todos los cooperantes, sumando a ello, la utilización de 16 leyes y 5 reglamentos.

1.1. Acción

El gobierno, en la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo y la gestión por resultados ha ido desarrollando un marco nacional de resultados de desarrollo organizando como cadena causal los indicadores contenidos en: a) la agenda post ODM, el plan de gobierno y otros resultados de desarrollo nacionales que se deriven de la Agenda Nacional; b) resultados intermedios y c) productos que se van a entregar para el logro de estos resultados. Este marco de resultados estará en sincronía con el desarrollo de instrumentos de planificación.

Los indicadores del Marco Nacional de Resultados de Desarrollo se emplearán en todos los planes nacionales y serán el principal instrumento para analizar el grado de alineación de las donaciones con las prioridades, políticas y planes nacionales. A partir del establecimiento de los resultados de desarrollo que espera alcanzar el país, el gobierno invitará a la comunidad cooperante a trabajar con las instituciones públicas a partir de un enfoque programático.

Aquellos fondos que sean ejecutados y/o gestionados a través de las fuentes cooperantes o de las OSC y que no son ejecutados a través de instancias de gobierno, ni son incluidos dentro del presupuesto, el gobierno, a través del marco general de resultados de desarrollo, planteará la utilización de los planes de desarrollo municipal y departamental, los programas y políticas públicas, la utilización de los resultados de desarrollo en las negociaciones y suscripciones en sus diversas modalidades e instrumentos vinculantes llevados por las fuentes bilaterales y multilaterales a través de convenios de donación, logrando que las OSC se alineen y armonicen sus acciones en el territorio conforme a los resultados de desarrollo contenidos dentro de la Agenda Nacional.

El mecanismo se llevará a cabo a través de la conformación de un catálogo de demanda de cooperación que la Segeplan discutirá y elaborará conjuntamente con las entidades sectoriales y que presentará a la comunidad de cooperantes, tanto Norte-Sur como Sur-Sur. La ventana común a las ofertas de cooperación para la suscripción de los acuerdos estará a cargo de la Segeplan.

1.2. Meta

> La cooperación no reembolsable apoya la consecución de los resultados nacionales de desarrollo contenidos en la Agenda Post ODM, la Agenda Nacional y plan de gobierno fortaleciendo los mecanismos de coordinación sectorial y territorial.

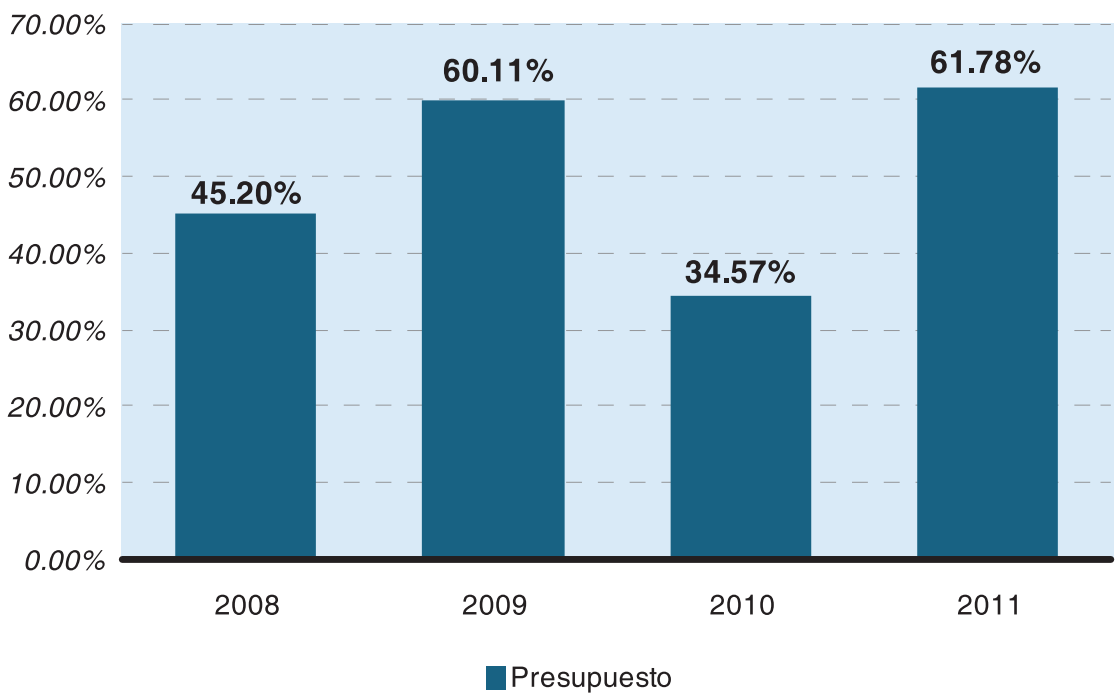
La Declaración de París propuso como meta para el 2010 que la mitad de la cooperación dirigida al país sea ejecutada por instituciones de gobierno. El país al 2011, tiene como línea base el 43.30% en proporción de la cooperación destinada al país y la otorgada al sector gobierno, teniendo un déficit de 6.70% con la meta establecida. Debe señalarse que este resultado no refleja la utilización de un marco nacional, ni la utilización de instrumentos de priorización para el logro de resultados de desarrollo. Para el año 2016 Guatemala tendrá una utilización de un marco de resultados a partir del uso de instrumentos comunes en un 50% y una cooperación ejecutada por instituciones de gobierno en un 60%.

2. Segundo lineamiento

» *Alinear la cooperación no reembolsable promoviendo su ejecución a través de la institucionalidad pública.*

La cooperación internacional para el período 2008-2011 desembolsó US$ 135.80 millones para que fueran ejecutados por instituciones de gobierno, siendo presupuestados un promedio de 47.74% en los cuatro años.

Gráfica 2
Porcentaje de donaciones desembolsadas al sector gobierno frente a las reflejadas en el presupuesto
Encuesta OCDE 2008-2011



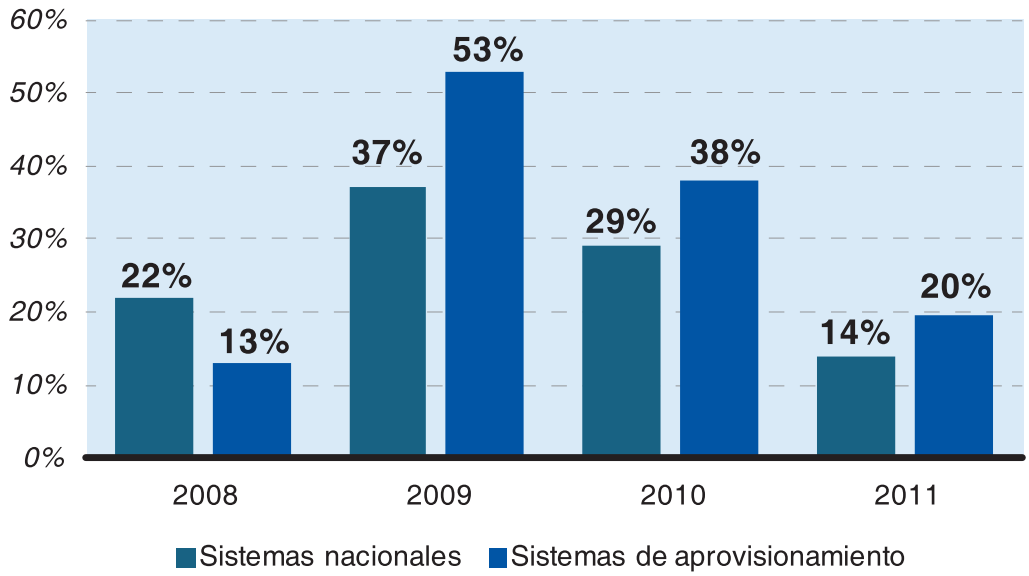
Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta OCDE 2008, 2009-2010 y 2011-2012.

La utilización de los sistemas nacionales por parte de los cooperantes se mide a través de dos indicadores (5a y 5b) dentro de la Declaración de París. El primero hace referencia a la utilización de procedimientos nacionales que incluyen procedimientos de ejecución presupuestaria nacionales, procedimientos de presentación de informes financieros nacionales y procedimientos de auditoría nacionales. El otro indicador mide lo relativo a los sistemas de aprovisionamiento.

Dentro de la utilización de los sistemas nacionales, el país ha presentado un promedio durante los últimos cuatro años del 25.44% en el indicador a) y un 30.90% para el indicador 5b.

Gráfica 3

Uso de sistemas nacionales de PFM y uso de sistemas de aprovisionamiento
Encuesta OCDE 2008-2011
Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta OCDE 2008, 2009-2010 y 2011-2012.

2.1. Acción

Para eficientar la utilización de las donaciones y mejorar su ejecución, se considera relevante mejorar la alineación con el ciclo de planificación y presupuestación de Guatemala mediante la responsabilidad compartida a través de compromisos de desembolso anuales y multianuales; a fin de garantizar su incorporación en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

El gobierno de Guatemala es el responsable de orientar los recursos públicos hacia el logro de las prioridades nacionales expresadas en las políticas y planes, mediante las asignaciones del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Siendo las donaciones, un complemento técnico o financiero del esfuerzo nacional para el logro de las metas de desarrollo priorizadas, el gobierno promoverá que ninguna de ellas se encuentre financiada exclusivamente con recursos externos.

En líneas generales los requisitos incluirán que los compromisos se realicen de forma oportuna, sincronizados con el ciclo de planificación y presupuestación nacional, de manera que: a) en marzo el gobierno cuente con una estimación de los desembolsos para el siguiente año; b) en julio se confirmen y se calendarice los desembolsos y c) en diciembre, una vez aprobado el presupuesto por el Congreso de la República, se ratifiquen.

Cuando las donaciones no entren al presupuesto, el gobierno propondrá al cooperante que 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 las instituciones, que en su ejecución se utilicen los productos o resultados priorizados por las instituciones contenidos dentro de sus programas operativos anuales y con ello, apuntar a la consecución de las prioridades de la Agenda Nacional, manifiestas a través de

los planes y/o programas, las políticas públicas y/o planes estratégicos sectoriales.

Para utilización de los sistemas nacionales, Segeplan, a través de la demanda de cooperación y negociación con las fuentes cooperantes, conjuntamente con Finanzas Públicas, establecerán una estimación de los desembolsos para el siguiente año para que se confirmen y calendaricen.

2.2. Meta

La CINR se alinea a las prioridades nacionales y a los planes de desarrollo a nivel municipal y departamental, promoviendo la ejecución de los recursos de cooperación internacional no reembolsable a través de la institucionalidad pública.

La AOD presenta durante los últimos cuatro años, una cooperación destinada al sector gobierno que promedia el 47.74% dentro del presupuesto nacional. Para alcanzar el 80% propuesto dentro de la Declaración de París, tiene que incluir un 32.26% adicional para alcanzar la meta.

Dentro de la utilización de los sistemas nacionales, para el indicador relativo al uso de gestión de las finanzas públicas, la Declaración de París propone alcanzar el 55%. El país ha presentado un promedio durante los últimos cuatro años del 25.44%, teniendo por alcanzar un 29.56%.

Para el año 2016 la cooperación internacional reflejará en un 80% la cooperación no reembolsable dentro del presupuesto nacional, vinculando la planificación con la presupuestación a través de la utilización de los mecanismos nacionales.

3. Tercer lineamiento

» *Establecer y coordinar un protocolo de aceptación de cooperación internacional no reembolsable.*

Las dinámicas actuales manifiestan una recurrente falta de articulación de las instituciones rectoras como consecuencia directa de la debilidad institucional que repercute negativamente en los procesos de gestión de las donaciones. En este sentido, se estima que solo un 40%[16] 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 unidad es inexistente. Como resultado, muy pocas instituciones han 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. A esto debe añadirse una alta rotación del personal, trascendiendo en la pérdida de información y seguimiento de los procesos que se encuentran en ejecución e incidiendo negativamente sobre la continuidad de las actividades que se realizan para la ejecución de las donaciones. Además, se tiene un débil conocimiento y confusión imperante respecto de los procedimientos legales que deben seguirse en el circuito entre instituciones. De igual manera, muchas veces se ignora el circuito que siguen las donaciones, sin contar con la definición de procedimientos oficiales que especifiquen con claridad el flujo de la donación (flujograma común entre Minex,

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

Minfin y Segeplan). Aunado a ello, cada fuente cooperante implementa procedimientos diferenciados durante la fase de gestión y suscripción de los convenios. Se estima que existen 22 procedimientos diferenciados dentro de las fuentes cooperantes. Por lo tanto, es preciso unificar criterios para eficientar y con ello evitar retrasos que provocan repercusiones negativas que retrasan dificultan su desembolso y ejecución.

3.1. Acción

Las propuestas de donaciones para el sector público podrán provenir de las instituciones del Estado o de los cooperantes. Independientemente del origen de la propuesta, los circuitos para la aceptación de cualquier acción de la cooperación internacional, serán obligatorios para todas las instituciones del Estado y todos los cooperantes, y son un requisito previo para la ejecución de acciones que tengan que ver con las responsabilidades, funciones y competencias de las instituciones del Estado.

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.

A partir de un marco nacional de resultados de desarrollo, el gobierno elaborará conjuntamente con la comunidad cooperantes, un trabajo con las instituciones públicas para propiciar una mejora en el uso de los sistemas nacionales y mejorar la alineación según las prioridades establecidas a través del marco nacional de resultados de desarrollo, vinculando el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN) con el Sistema de Inversión Pública (SNIP).

El gobierno a través del Marco Nacional de Resultados de Desarrollo, promoverá la obligatoriedad de los circuitos estableciendo un protocolo para la aceptación de donaciones dirigida a las instituciones públicas, clarificando los procedimientos e instituciones responsables en cuanto a la formulación, negociación y contratación de la cooperación internacional no reembolsable. El mecanismo de elaboración del Protocolo, se llevará a cabo en una primera instancia a través de la coordinación con el Minex, Minfin y la Segeplan que presentarán conjuntamente una propuesta a convalidarse con las unidades ejecutoras.

3.2. Meta

> Las instituciones utilizan el protocolo para la formulación, negociación y contratación de la cooperación internacional no reembolsable.

Producto de la meta anterior, tomando en cuenta que para el año 2016 las donaciones que entren a gobierno se reflejarán en un 80% dentro del presupuesto nacional, se tomará como línea base que todas las donaciones incluidas en presupuesto, utilicen el protocolo de donaciones. En el caso de la utilización de instrumentos comunes, al no tener un indicador de referencia, se propone que un 50% lo utilice.

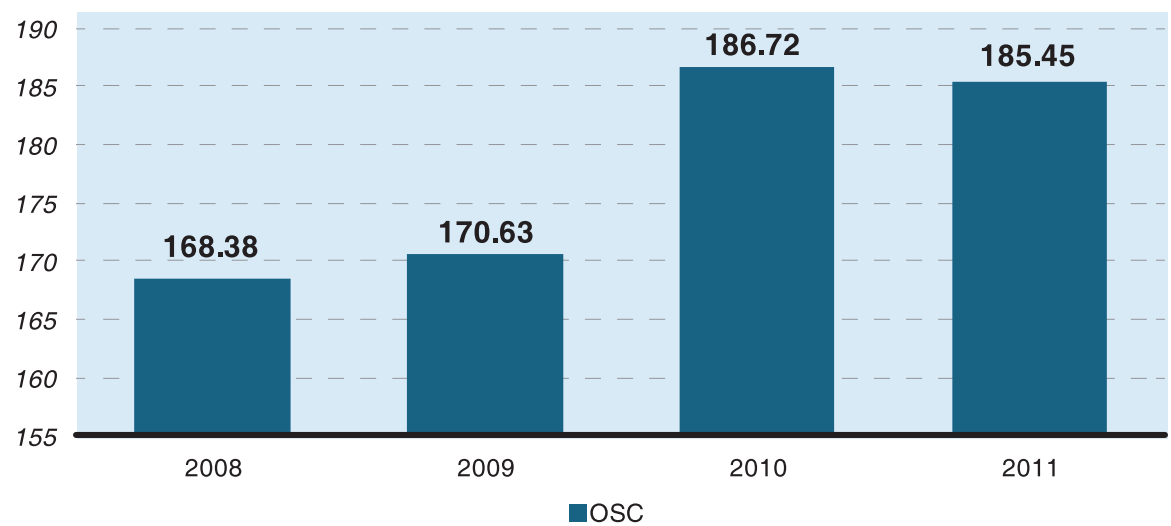
4. Cuarto lineamiento

» *Alinear al marco de resultados de desarrollo las acciones de cooperación internacional no reembolsable en el territorio.*

En el Programa de Acción de Accra (PAA) se acuerda que los gobiernos de países en desarrollo trabajarán conjuntamente con sociedad civil para "preparar, implementar y realizar seguimiento de las políticas y planes nacionales de desarrollo" (Inciso 13a, Programa de Acción de Accra). Se propone que las iniciativas que presenten las OSC sean complemento de las prioridades del gobierno, para lo cual se exhorta al sector a aplicar los principios de la Declaración de París según sus capacidades y posición. En esta línea, se establece que: a) las iniciativas de las organizaciones deben ir alineadas a los programas de gobierno, b) los resultados de las organizaciones también deben adherirse a los mecanismos de rendición de cuentas y c) las organizaciones deben mejorar el reporte de actividades. Por último, se plantea que gobierno y OSC trabajarán conjuntamente para mejorar las condiciones de su participación a fin de aumentar el impacto de sus acciones en el desarrollo.

Dentro del "Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC", se expone que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) son parte fundamental en la consecución del desarrollo ya que entablan un enlace con la población, dirigiendo actividades que complementan los esfuerzos de los gobiernos y los donantes (Consenso de Siem Reap de las OSC sobre el Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC, 2011: Pp. 4). Tanto en Accra como en Busan se acuerda establecer el marco de acciones a partir de los acuerdos internacionales, principalmente la Declaración de París, los Principios de Estambul y el Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC, así como alinearse a las prioridades nacionales y estrategias de desarrollo de los países en los cuales actúan.

Gráfica 4
AOD ejecutada por organizaciones de la sociedad civil
Encuesta OCDE
Años 2008-2011
Millones de US$



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta OCDE 2008, 2009-2010 y 2011-2012.

Según los datos de AOD reportada durante el período 2008-2011, los niveles de ejecución y fondos que implican a las OSC han ido aumentando. En estos cuatro años, se destinaron recursos por valor de US$ 711.8, dando un promedio de US$ 177.80 millones. La proporción ha ido siendo cada vez mayor en relación a lo ejecutado por gobierno, teniendo que el 2008 se inició con 45.20% destinados para actividades de las OSC, subiendo al 62.83% en el 2009, disminuyendo al año siguiente al 53.62%, pero finalizando con la mayor relación en el 2011 con 65.87%.

La mayoría de Organizaciones de la Sociedad Civil 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.

Sin embargo, la mayor parte de recursos administrados y ejecutados, solo son registrados por el país donante en sus estadísticas de ayuda, redundando en una fragmentación, duplicidad y dispersión de información y esfuerzos.

El 50% de los cooperantes reportaron dentro de las preguntas relativas a “otros actores de la cooperación internacional” en la encuesta OCDE 2011-2012 que dentro de sus acciones de ejecución de los fondos destinados al país, participan un total de 61 ONGs, siendo 35 nacionales y 26 internacionales. Dentro del sector privado, se contabilizaron 3 que operan a nivel nacional y 2 con carácter internacional. En total se reportaron 76 OSC.

A nivel territorial, informaron que distribuyen estas acciones en el 43.8% del territorio nacional. Dentro del Departamento de Guatemala, todos los cooperantes implementan sus acciones y en el interior del país, el departamento de Sololá agrupa al 70% y le siguen Baja Verapaz, Huehuetenango, Quetzaltenango y Suchitepéquez con el 50%.

4.1. Acción

Los avances en la Estrategia Nacional de Desarrollo en el país, toman como base el análisis de las tendencias demográficas, socioeconómicas y geográficas, así como los patrones de comportamiento del país en el futuro, articulando a través del Sistema Nacional de Planificación, la territorialización de las políticas sectoriales y las acciones de gobierno mediante un enfoque regional, departamental y municipal.

La política de cooperación no reembolsable promueve a partir de su uso, en el marco de las acciones de la cooperación internacional, ya sea de forma directa o canalizada a través de las OSC, la incorporación y vinculación de sus acciones dentro de la planificación territorial y la generación de espacios de concertación, diálogo y coordinación a nivel territorial para mejorar su alineación y armonización entre sí.

La Segeplan ha propuesto para alinear los recursos provenientes de las donaciones de la cooperación internacional, tanto a nivel departamental y municipal ejecutadas a través de la OSC, el mecanismo denominado “Sistema de Gestión, Coordinación y Diálogo de la Cooperación Internacional en los Territorios”.

Esta es una propuesta que se vincula a partir de la lógica territorial, entre actores tanto gubernamentales como de la sociedad civil, 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. Procura que las acciones en territorio implementadas desde la sociedad civil se alineen y articulen a los planes y programas

promovidos por el gobierno, municipalidad o el propio Consejo de Desarrollo Departamental.

Con esto se persigue la apropiación, vinculación y articulación de las donaciones mediante la planificación territorial y sectorial, generando procesos que faciliten la gestión, el monitoreo y evaluación de la cooperación internacional en el departamento, y consecuentemente tiendan mejorar la calidad de la ayuda al desarrollo mediante la vinculación plan-presupuesto.

A través de los lineamientos de cooperación no reembolsable se invita a la comunidad de cooperantes para que en su conjunto, en aquellas acciones que no utilizan los sistemas nacionales y son ejecutadas desde las OSC se alineen a las prioridades establecidas a través del marco nacional de resultados de desarrollo y los planes de desarrollo municipal y departamental.

En este sentido, se promueve que dentro de la programación de acciones entre cooperantes y gobierno, consensuar las acciones con los representantes de la OSC de forma tal que los resultados de desarrollo contenidos dentro de los planes, políticas y programas, las acciones de cooperación de las OSC apunten a su consecución.

4.2. Meta

La coordinación entre los entes rectores y ejecutores de la cooperación internacional está fortalecida y cuenta con instrumentos y mecanismos actualizados y en uso a través de las Comisiones de Cooperación Internacional.

La cooperación internacional que se ejecuta en los territorios debe ser incluida como parte del financiamiento para procurar una alineación efectiva con prioridades locales, incluidas en los planes de desarrollo departamental, municipal y/o comunitario especialmente a través de sus propios procedimientos, o en todo caso deben promover el fortalecimiento de los sistemas existentes y las capacidades a nivel departamental o local.

Es por ello que se hace necesario promover la alineación, la rendición de cuentas mutua y el registro de las acciones de las OSC. Para el 2016 se espera que el 50% de las OSC operen a partir del marco de resultados de desarrollo establecido por el gobierno y registren en Segeplan sus acciones, reporten el monto, el sector y territorio en el que las ejecutan.

5. Quinto lineamiento

» *Contribuir a la armonización de la cooperación no reembolsable.*

En los indicadores relativos a armonización, un desafío pendiente durante el proceso de revisión de los indicadores OCDE, fue el relativo al número de unidades paralelas de gestión. Este indicador había quedado sin responder y es hasta el período 2011-2012 que se ha podido medir de mejor forma. En total, los donantes reportaron 138 para el 2011 y 116 para el 2012.

Dentro de la Declaración de París se propone: “Evitar, de la manera más amplia posible, la creación de estructuras que se encarguen de la administración cotidiana y de la puesta en práctica de los proyectos y programas financiados por la ayuda” ya que tienden a menoscabar los esfuerzos de creación de capacidades nacionales, distorsionar los salarios y direccionar directamente los proyectos de cooperación.

Dentro de la evaluación realizada en el 2011-2012, en la Encuesta OCDE, los cooperantes señalan como justificación a la existencia de Unidades Paralelas de Gestión sobre tres aspectos fundamentales: debilidades estatales, otras dónde el cooperante asume funciones correspondientes a la Unidad Ejecutora y finalmente, dónde la propia fuente cooperante controla y gestiona directamente el programa:

Cuadro 1

Justificación a la existencia de Unidades Paralelas de Gestión por parte de los cooperantes 2011-2012

Debilidades estatales	Cooperante asume funciones	Control directo del cooperante
Son necesarias dada la limitación de funcionarios públicos dentro de las entidades de gobierno que cuenten con la experiencia y conocimiento de las políticas y procedimientos para la ejecución de proyectos.	Se fortaleció la institucionalidad a través de la contratación de personal que llevara a cabo las acciones que le corresponden a las entidades sectoriales.	Contratadas directamente por el cooperante, quien maneja el presupuesto del proyecto.
Falta de capacidad en administrar el tipo de proyectos implementados.		Lineamientos y estrategias elaboradas directamente por el cooperante, por lo tanto, para su realización y sostenibilidad, es indispensable su existencia.
No se cuenta con el techo presupuestario.		El donante lo provisiona dentro del presupuesto aprobado
Las agencias responsables de la ejecución presupuestaria cuentan con una serie de limitantes propias que no permiten la transferencia directa.		Son implementados por organizaciones expertas a través de un proceso de licitación abierta.
		No tiene personal directamente asignado o de planta en organizaciones de gobierno.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta OCDE, 2011-2012

5.1. Acción

La posición del gobierno en todas las negociaciones para nuevas acciones de la cooperación será la de negociar 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 y con ello llegar a un acuerdo entre gobierno y cooperantes cuándo se van a instalar o qué condiciones deben generarse para que existan.

Se buscará que el fortalecimiento o desarrollo de capacidades sea coherente con los planes de las instituciones. Segeplan promoverá conjuntamente con el Minex, que los acuerdos, convenios o arreglos con los cooperantes no incluyan la creación de unidades paralelas de gestión de proyectos.

Segeplan llevará el registro de las unidades paralelas de gestión, de los proyectos gestionados por las mismas y del período de ejecución de los mismos. Dará seguimiento a su cierre y/o a planes de acción orientados a su substitución por las instituciones nacionales.

5.2. Meta

> Las unidades paralelas de gestión se encuentran justificadas según los parámetros definidos por gobierno y cooperantes.

A través del diálogo con cooperantes, se pretende consensuar los criterios para el establecimiento de las unidades paralelas. La meta para el año 2016 es que todas las unidades paralelas de gestión se encuentran justificadas según los parámetros definidos por ambos.

6. Sexto lineamiento

» *Consolidar un sistema de registro de información, monitoreo y evaluación.*

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 contenidas dentro de la agenda de los post 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.

6.1. Acción

Como ente rector del Sistema Nacional de Planificación, y de acuerdo a los compromisos asumidos por el Estado de Guatemala en el marco de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, la Segeplan participará en las distintas fases del ciclo del programa o proyecto, acompañando, asesorando y priorizando las gestiones de cooperación internacional a manera de garantizar que la iniciativa esté vinculada al cumplimiento de los compromisos de Estado en materia de desarrollo, políticas públicas, planes y ejes transversales. Por lo tanto, las unidades ejecutoras deberán solicitar el pronunciamiento de Segeplan en las etapas de identificación y formulación, negociación y suscripción.

El cumplimiento de este lineamiento permite darle seguimiento al proyecto de cooperación no reembolsable a partir de las diversas etapas del ciclo del proyecto (identificación, formula-

ción, ejecución, seguimiento y evaluación) y los actores que participan en él: Minex, Minfin, Segeplan, Unidades Ejecutoras y Fuentes cooperantes.

Además, el sistema aportará las herramientas de análisis en cuánto a registrar y darle seguimiento a:

- Monto, destino, ejecución y alineación de la cooperación internacional a las prioridades nacionales con las instituciones rectoras, unidades ejecutoras y las fuentes cooperantes.
- Seguimiento de la CINR a través de los planes nacionales y metas de desarrollo.
- Evaluación de la CINR a través de la entrega de productos, bienes y servicios priorizados según la demanda de país y la oferta entregada por fuentes cooperantes.

El monitoreo 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.

6.2. Meta

La Segeplan registra la cooperación internacional no reembolsable destinada al país, al sector gobierno y la ejecutada por las OSC.

Para llevarlo a cabo, la Segeplan coordinará el monitoreo al monto, destino, ejecución y alineación de la cooperación internacional a las prioridades nacionales con las instituciones rectoras, unidades ejecutoras y las fuentes cooperantes. Para el 2016, se espera que el sistema de información haya registrado el 80% de la cooperación suscrita, desembolsada y en ejecución por parte de las fuentes cooperantes y las OSC. En el caso de estas últimas, se fomentará que a través de las fuentes cooperantes que destinan recursos, puedan reportarlas según la organización, tipo de cooperación, el territorio, monto y sector.

7. Séptimo lineamiento

» *Optimizar el intercambio en materia de cooperación Sur-Sur abarcando los principios de horizontalidad, consenso y equidad.*

Las acciones realizadas en materia de CSS tanto las negociadas por comisiones mixtas como los intercambios realizados desde las instituciones para el período 2011-2012 suman un total de 232. Se estima que el 71% de las acciones reportadas por las instituciones nacionales se realizaron en el marco de intercambios de manera directa, mientras que el 29% de acciones fueron realizadas por medio de negociaciones de comisión mixta.

Con los datos aportados sobre las áreas de intervención, tanto lo registrado por medio de negociación en comisión mixta como el de las instituciones, la CSS se encuentra aportando dentro del fortalecimiento de las capacidades institucionales, incrementado las habilidades de los funcionarios en las áreas que le competen a cada uno. Sin embargo para contar con mejores resultados, es necesario garantizar la replicabilidad de las acciones a nivel nacional para evitar que estas formen capacidades en un grupo reducido de funcionarios.

La información que reportaron las instituciones del Estado, indica que solamente el 9% de los intercambios realizados en el año 2011 se hicieron en el marco de comisiones mixtas,

mientras que el 35% de reuniones se llevaron a cabo a nivel sectorial y el 56% correspondió a invitaciones realizadas por la fuente cooperante. Por su parte, el año 2012 indica un incremento en los intercambios en materia de comisiones mixtas con un 17% seguido de un 20% realizado en el marco de las reuniones sectoriales y un 63% por invitaciones giradas por las fuentes cooperantes.

Cuadro 2

Acciones en materia de cooperación Sur-Sur 2011-2012

	Acciones reportadas 2011	Acciones reportadas 2012	Total
Colombia	17	13	30
México	11	16	27
El Salvador	7	13	20
Nicaragua	15	4	19
Chile	10	8	18
Honduras	4	6	10
Panamá	5	5	10
Perú	3	6	9
Costa Rica	3	4	7
Argentina	1	4	5
Cuba	0	4	4
Bolivia	2	1	3
Uruguay	2	0	2
Ecuador	0	1	1
Paraguay	0	1	1
Venezuela	0	1	1
Total	80	87	167

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuesta OCDE 2011-2012

Estos reflejan que es necesario que la cooperación en su modalidad de Sur-Sur se encuentre alineada con las políticas y planes nacionales para contribuir al fortalecimiento de la gestión pública y evitar la dispersión de esfuerzos físicos y financieros.

7.1. Acción

La modalidad de cooperación Sur-Sur se define como aquel intercambio que se realiza entre países de similar nivel de desarrollo, abarcando aspectos tanto políticos como técnicos o económicos. Dentro de los principios a tomarse en cuenta se encuentra: a) horizontalidad: los países colaboran entre sí en términos de socios de manera voluntaria; b) Consenso: la ejecución de una acción en materia de cooperación Sur-Sur debe haber sido sometida a consenso por los responsables de cada país en marco de negociación común. C) Equidad: por lo general, sus costos y beneficios se distribuyen equitativamente entre las partes.

Para aumentar el grado de efectividad, y cumplimiento, es necesario que las instituciones públicas elaboraren 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 el intercambio. A partir de las prioridades nacionales, el gobierno ordenará la demanda y la oferta de cooperación, buscando la mejor forma de seleccionar la fuente de cooperación más adecuada para cada caso, en base a los acuerdos firmados con los diversos cooperantes y que las dependencias puedan programar y planificar dentro de la consecución de productos institucionales, obteniendo un valor agregado y la posibilidad de que el país lo intercambie y sistematice como una experiencia exitosa y con ello, ofertarlo dentro del marco de cooperación con los países del Sur, generando sinergias y mayores intercambios.

7.2. Meta

Las instituciones públicas utilizan los canales nacionales para realizar intercambios de cooperación Sur-Sur de acuerdo a las prioridades establecidas en los espacios de negociación del país y la fuente cooperante.

Se promoverá la utilización de cooperación técnica proveniente de países del Sur, bien a través de convenios de cooperación técnica entre países en desarrollo, o bien a través de cooperación triangular. 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.

Por cada intercambio que realice, Segeplan apoyará con un protocolo de sistematización de experiencias exitosas que permitirá contar con un catálogo de oferta que sirva como herramienta de intercambio con otros países del Sur.

Estos planes tendrán en cuenta la disponibilidad de tiempo de los funcionarios/as para poder absorber adecuadamente la cooperación técnica y contarán con indicadores para el seguimiento y evaluación de su ejecución, desempeño y resultados sobre el fortalecimiento institucional.

Para el año 2016, se espera que el país haya aumentado su intercambio de experiencias y oferta de cooperación Sur-Sur en un 30%.

8. Octavo lineamiento

» *La cooperación técnica se utilizará en programas coordinados coherentes con el marco de resultados de desarrollo.*

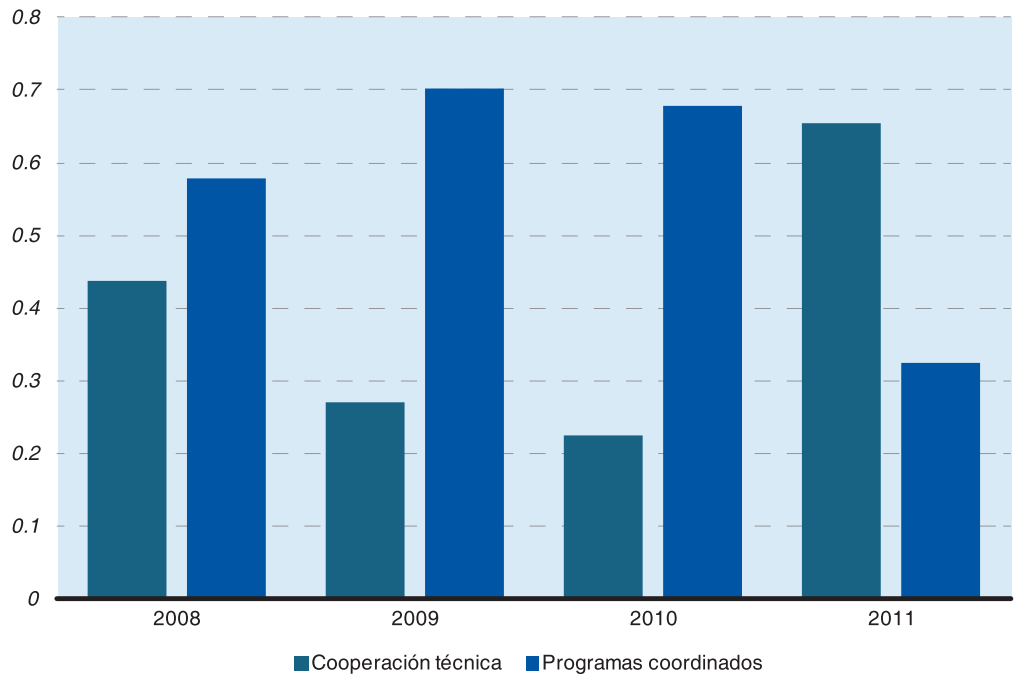
En los siguientes apartados, extraídos de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, se describen las funciones y responsabilidades respectivas para el fortalecimiento de las capacidades:

- La capacidad para planificar, administrar, implementar y justificar los resultados de las políticas y programas son puntos críticos para alcanzar los objetivos de desarrollo partiendo de análisis y diálogo y pasando por implementación, supervisión y evaluación. El desarrollo de capacidad es la responsabilidad de los países socios, desempeñando los donantes (cooperantes) un papel de respaldo.

- La cooperación técnica (denominada también asistencia técnica) es el suministro de conocimiento teórico y práctico (know-how) en forma de personal, formación, investigación y costes asociados" (OCDE, 2011. Pautas para la encuesta).

Los cooperantes, a través de la encuesta OCDE para los períodos comprendidos entre el 2008 y 2011 han declarado que desembolsaron para el país US$ 490.55 millones con un carácter técnico.

Gráfica 5
Cooperación técnica y programas de apoyo coordinado
Encuesta OCDE 2008-2011
Porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta OCDE 2008, 2009-2010 y 2011-2012.

Por su parte, la cooperación técnica que apoya programas de apoyo coordinado de forma conjunta con el gobierno comprende la cantidad de US$ 253.73 millones. Esto señala que el país ha recibido 39.11% de su cooperación con un carácter técnico. Dentro de ese porcentaje, el 50% ha sido destinado a programas coordinados.

8.1. Acción

Las entidades sectoriales elaboraran planes o estrategias de desarrollo de capacidades institucionales derivados de sus planes operativos. A partir de estos planes, el gobierno ordenará la demanda y la oferta de cooperación técnica, buscando cómo seleccionar la fuente de cooperación más adecuada para cada caso, en base a los acuerdos firmados con los diversos cooperantes.

8.2. Meta

> Las instituciones públicas cuentan con un catálogo de oferta y demanda de la cooperación técnica para fortalecer las capacidades institucionales de acuerdo a las prioridades establecidas en el marco nacional de resultados de desarrollo.

Derivado de lo anterior, para el 2016 se espera que el gobierno cuente con un 50% de la cooperación técnica destinada al desarrollo de capacidades según las prioridades nacionales establecidas.

9. Noveno lineamiento

» *Establecer mecanismos institucionalizados por parte del gobierno para mejorar la coordinación y el diálogo con la cooperación.*

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.

9.1. Acción

Se implementarán instancias de diálogo por parte del gobierno con la cooperación internacional sobre políticas públicas y compromisos de los cooperantes cuyo centro de interés serán las políticas de ámbito nacional 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 la cooperación, elaborando y dando seguimiento al plan de acción para la aplicación de los principios emanados de los Foros de Alto Nivel y las declaraciones conjuntas emitidas entre el gobierno y cooperantes. 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.

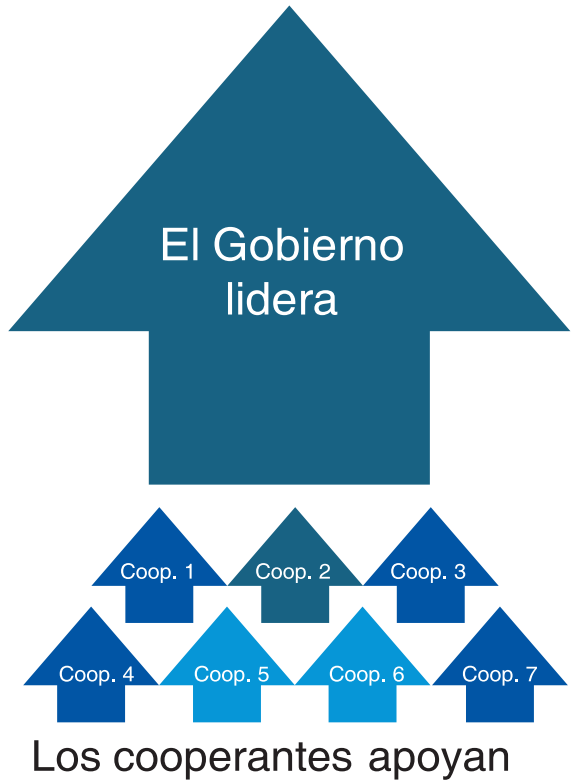
Además de la coordinación de las instituciones públicas y del diálogo entre el gobierno y la cooperación internacional, se contará con un espacio nacional de concertación en el que participarán todos los actores del desarrollo nacionales susceptibles de recibir cooperación internacional. La finalidad 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.

Relación Gobierno - Cooperantes

Basado en supuestos de:

- Confianza
- Objetivos comunes
- Lealtad entre la comunidad de cooperantes
- Todos tienen una voz
- Todos respetan las reglas



9.2. Meta

El gobierno de Guatemala, conjuntamente con la comunidad de cooperantes cuenta con espacios de coordinación conjunta reconocidos formalmente entre las entidades rectoras de la cooperación y/o los formalizados por ley a nivel sectorial o de política pública con los cooperantes.

Para el año 2016 se espera que el gobierno consolide las instancias nacionales y sectoriales de diálogo con un carácter formal y permanente conforme a períodos previamente acordados entre las partes, estableciendo un cronograma de acción y calendarización de metas. Estas pueden quedar establecidas de acuerdo a los niveles nacionales, subnacionales y/o sectoriales.

8. Glosario

1. Alineación

Segundo principio de la Declaración de París. Es el compromiso que los donantes deben realizar al basar su apoyo global en las estrategias, las instituciones y los procedimientos de desarrollo nacional de los países receptores. La alineación es un proceso entre el país socio y sus socios para el desarrollo, mediante el cual se asegura que la cooperación internacional apoya exclusivamente las políticas, planes y estrategias nacionales y se avanza hacia el uso de las instituciones, sistemas y procedimientos estatales para su gestión. Incluye el fortalecimiento de los procedimientos nacionales y la reducción de la ayuda atada.

2. Apropiación

El término apropiación se refiere al primer principio de la Declaración de París, que hace alusión al liderazgo eficaz que deben ejercer los países en desarrollo sobre sus propias políticas y estrategias, y a su papel en la coordinación de las acciones de desarrollo. Se refiere a que los países deben tener sus propias políticas, estrategias y planes para su desarrollo; estos instrumentos son suficientemente operativos como para poder ser implementados y que cuentan con un alto grado de consenso con la sociedad. Incluye también que el país coordinará la cooperación internacional en apoyo a sus políticas

3. Armonización

Es el tercer principio de la Declaración de París. Es un proceso llevado a cabo entre los socios para el desarrollo a través del cual unifican y reducen requerimientos al gobierno con el objeto de disminuir los costos de la ayuda que no agregan valor al desarrollo. Existen diversas formas de aplicar la armonización como la “cooperación delegada”, en la que uno o varios cooperantes delegan en otro la gestión de su Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); la “división del trabajo”, para reducir el número de cooperantes en sectores y países (fomentada por la Unión Europea en su código de conducta), o la “unificación de procedimientos” a través de instrumentos comunes de desembolso de la ayuda.

4. Ayuda Oficial al Desarrollo

Es la parte de la cooperación internacional al desarrollo que transfiere recursos de un agente público de un país desarrollado, a otro de un país menos desarrollado. Puede ser una donación o un préstamo. En el caso del préstamo, implica un grado de concesión. La AOD corresponde a los flujos dirigidos directamente a los países en desarrollo y a los flujos dirigidos a estos países a través de las instituciones multilaterales, incluyendo los gobiernos estatales y locales, o de sus organismos ejecutivos siempre que las transacciones cumplan con tres requisitos fundamentales: a) ser de carácter oficial, b) tener como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo, c) tener carácter concesionario o contener un elemento de donación de al menos el 25 por ciento.

5. Cooperación Descentralizada

Es cuando se establecen relaciones directas entre entidades regionales y órganos de representación local, que busca estimular sus capacidades para proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo participativo, en el marco de nuevas funciones y responsabilidades. La realizan o promueven los poderes descentralizados, es decir, Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y

Gobiernos Autonómicos, exclusivamente; directa o conjuntamente con entidades ciudadanas denominadas ONG, movimientos sociales, universidades y centros de investigación. Dentro de los poderes locales se incluyen las organizaciones supramunicipales, como las Mancomunidades, Federaciones de Municipios y los Fondos Municipales de Cooperación

6. Cooperación Internacional

En su acepción más general es la que alude a todo aquel esfuerzo de cooperación entre dos o más países para abordar una temática, solucionar un problema o hacer frente a situaciones negativas, a través de mutuo acuerdo entre cooperante y receptor. Es la relación entre actores del sistema internacional con los mismos intereses para lograr ciertos fines (medio ambiente, ámbito económico, deportivo, desarrollo, etc.), con los gobiernos (pueblos) de los distintos países.

7. Cooperación Internacional No Reembolsable

Es la que ofertan fuentes bilaterales, multilaterales o instituciones privadas o mixtas para la ejecución de proyectos de desarrollo, compatibles con los intereses de la fuente y que responde a las prioridades nacionales, cuyos recursos no se reintegran.

8. Cooperación Oficial

Es la cooperación que se establece y se negocia entre las fuentes cooperantes y el Gobierno de Guatemala. Incluye obras, insumos, mercancías, servicios delegados o subcontratados siempre que sean registrados dentro del presupuesto nacional y que utilicen los mecanismos nacionales de ejecución del país.

9. Cooperación Privada

Es la cooperación que realizan entidades extranjeras de cooperación internacional, y aquellas entidades u organizaciones no gubernamentales extranjeras que canalizan los recursos de cooperación hacia el país de forma directa.

10. Cooperación Sur-Sur

Se realiza entre países de similar nivel de desarrollo. La cooperación Sur-Sur abarca un amplio espectro de colaboraciones entre países en desarrollo, tanto políticos como técnicos o económicos. Algunos de sus principios son: (i) La horizontalidad: Los países colaboran entre sí en términos de socios, de manera voluntaria; (ii) El consenso: La ejecución de una acción de Cooperación Sur-Sur debe haber sido sometida a consenso por los responsables de cada país en marcos de negociación común, como las comisiones mixtas; y (iii) La equidad: Por lo general, sus costos y beneficios se distribuyen equitativamente entre todos los participantes.

11. Cooperación Triangular

Es una modalidad de la cooperación internacional, consistente en la asociación de una fuente bilateral o multilateral, y de un país de desarrollo medio otorgante de cooperación horizontal, para conjuntamente generar acciones a favor de un tercer país en desarrollo, a ser beneficiado.

12. Cooperación Técnica

Es la adaptación y adopción de conocimientos, capacidades, habilidades, experiencias, recursos y nuevas o mejores técnicas y tecnologías que el país no posee o no puede movilizar; los cuales son aportados por las agencias y organismos de cooperación en forma no reembolsable para emprender actividades de desarrollo.

13. Cooperante

Organismos Internacionales que financian proyectos de Cooperación Técnica y/o financiera. Las fuentes pueden ser: bilaterales (país a país), Multilaterales y Organizaciones Privadas. Se le considera Oficial cuando se

establece un Convenio, Contrato, Programa o instrumento que formalice la relación, además que su cooperación sea constante en el tiempo.

14. Demanda

Son las necesidades financieras y/o técnicas que un país identifica para fortalecer el desarrollo de capacidades priorizadas y clasificadas por su contraparte.

15. Eficacia de la Ayuda

Consiste en asegurar el máximo impacto de la cooperación al desarrollo, reducir la pobreza y desigualdad, el fomento del crecimiento, la formación de capacidades y facilitar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

16. Ejecución Financiera

Son los montos financieros acumulados que se han pagado durante la vida de un programa o proyecto hasta su finalización.

17. Ejecución Física

Se refiere a la ejecución o realización de las actividades establecidas como medios para la obtención de los resultados esperados en el programa o proyecto. Puede medirse sobre la base de un período de tiempo determinado o acumulado de la vida del proyecto.

18. Ejecución Presupuestaria

Es el registro detallado de los ingresos y gastos de acuerdo a la estimación realizada en el presupuesto para un período determinado.

19. Enfoque Programático

Modalidad de ayuda al desarrollo basada en el principio de apoyo coordinado a un programa local de desarrollo, como una estrategia de reducción de la pobreza, un programa sectorial, un programa temático o un programa de una organización específica. Tiene cuatro elementos clave: (1) El liderazgo del programa es ejercido por el gobierno u organización local; (2) Existe un único programa integral con su correspondiente marco presupuestario; (3) Existe un proceso formal de coordinación y armonización de procedimientos de los donantes para la gestión de informes, presupuestos, gestión financiera y adquisiciones; y (4) Los donantes se comprometen con el incremento progresivo del uso de los sistemas locales para el diseño e implementación del programa, la gestión financiera, el seguimiento y la evaluación.

20. Estrategia Nacional de Desarrollo

Es un documento elaborado por el Estado, en el que se establece una serie de objetivos, políticas y resultados. Abarca el ejercicio de las funciones de regulación, promoción y producción de bienes y servicios por parte del sector público, así como la creación de condiciones básicas para incrementar el Desarrollo del País.

21. Evaluación

Es la valoración sistemática y objetiva de los resultados obtenidos de la estrategia de cooperación de los proyectos, programas o políticas en curso o ya concluidos, que abarca su diseño, puesta en práctica y resultados. El objetivo es determinar el cumplimiento de los objetivos y su grado de realización, así como la eficiencia, eficacia, impacto y viabilidad. Una evaluación deberá proporcionar información basada en los indicadores establecidos, que permita incorporar las lecciones aprendidas a los procesos de toma de decisiones de los socios.

22. Fondos de Contrapartida

Es el aporte que el Estado de Guatemala se obliga a realizar para la realización de un proyecto mediante la firma de un contrato o convenio; puede ser monetario, en especie, entre otros.

23. Fuentes Bilaterales

Es el tipo de cooperación que proviene de otro gobierno, ya sea directamente o a través de una agencia o entidad. Se realiza con las administraciones públicas de un país. Se brinda de gobierno a gobierno mediante agencias de cooperación o en virtud de convenios, acuerdos u otros mecanismos.

24. Fuentes Multilaterales

Es el tipo de cooperación que proviene de organismos internacionales multigubernamentales, incluyendo los regionales o subregionales. Se realiza con recursos de agencias, instituciones u organizaciones gubernamentales, que otorgan cooperación con sus propios recursos o con fondos provenientes de varias fuentes o diversos países miembros.

25. G13

El Grupo de Donantes G13 es una instancia de coordinación entre países, agencias bilaterales y multilaterales, conformada por los nueve países que destinan más recursos de cooperación a Guatemala: Canadá, Alemania, Italia, Japón, Países Bajos, Noruega, España, Suecia, Estados Unidos, y por los siguientes organismos multilaterales: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Unión Europea (UE) y la Organización de Estados Americanos (OEA). Coordina sus esfuerzos en tres niveles: el político, el técnico/político, el técnico sectorial o temático, esencialmente relacionados, que se distinguen por sus funciones y miembros.

26. Gestión Orientada a Resultados

"Administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados". Este concepto fue modificado en la Mesa Redonda de Hanoi sobre el tema (2007) añadiéndole el término "desarrollo". Esta modificación fue también utilizada en el Programa de Accra para la Acción y en la actualidad la forma más empleada es "gestión para resultados de desarrollo". Incluye la orientación de las políticas y planes en función de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros objetivos de desarrollo nacionales que los complementen, a través del logro de "resultados" entendidos como cambios socio-económicos; la vinculación de los presupuestos con los planes y mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los procesos, resultados y objetivos. Incluye también aspectos organizacionales como la desconcentración de las decisiones y los incentivos vinculados a los resultados.

27. Mesas Sectoriales

Es una instancia de diálogo entre el gobierno y los socios para impulsar el proceso con Fondos externos que apoyan una prioridad nacional. Se constituye como una metodología de trabajo participativa y consultiva entre el gobierno y los socios para eficientar los recursos provenientes de cooperación en un tema determinado. El espacio es presidido por la máxima autoridad del sector.

28. Monitoreo de la Cooperación

Es la función continua que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores predefinidos, para proporcionar a los administradores y a las principales partes interesadas de una intervención para el desarrollo, las indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos así como la utilización de los fondos asignados. En la gestión pública, el monitoreo busca conocer el avance de los resultados, objetivos y las metas del gobierno que, en la mayoría de casos, están consignados en un plan nacional que se ejecuta con los recursos del presupuesto público. Por tanto, la función del monitoreo está estrechamente ligada a la planificación y al presupuesto, que analiza tanto la consecución de los resultados y objetivos, como de los recursos que se invierten para lograrlos. El sistema de monitoreo debe dar cuenta del desempeño de las instituciones, los programas y los proyectos. El monitoreo es una herramienta que proporciona información

para reformular aspectos que se encuentran débiles dentro del proceso.

29. Organismos Internacionales

Entidad con personalidad jurídica propia, creada por varios Estados en virtud de un Tratado Multilateral (Tratado Constitutivo) con el objetivo de realizar fines específicos para los que es creada.

30. Oferta

En el marco de la cooperación Sur-Sur se define como oferta a la capacidad instalada de un país, la cual se pone a disposición del demandante, para realizar un intercambio de conocimientos y/o lecciones aprendidas y así fortalecer el procedimiento identificado.

31. Objetivos de Desarrollo del Milenio

Ocho objetivos vertebrales publicados en el Informe del Milenio, un documento suscrito en septiembre de 2000 por 189 países. Deberían cumplirse en 2015 y son los siguientes: erradicar la extrema pobreza y el hambre; lograr la universalización de la educación primaria; promover la igualdad entre hombres y mujeres; reducir la mortalidad infantil; mejorar la atención sanitaria a las mujeres embarazadas; combatir el SIDA, la malaria y la tuberculosis; propiciar el desarrollo sostenible; y establecer una asociación global para el desarrollo.

32. Organizaciones de la Sociedad Civil

Grupos organizados y asociaciones que gozan de autonomía en su relación con el Estado, que operan en el espacio situado entre la familia, el sector privado y el Estado y que están formados voluntariamente por miembros de la sociedad para proteger y difundir sus intereses, valores e identidades a nivel local, nacional, regional o internacional. En esta definición se incluyen los sindicatos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de mujeres, asociaciones profesionales, grupos religiosos, étnicos o culturales, asociaciones de incidencia política, organizaciones no gubernamentales, y asociaciones comunitarias.

33. Programas

En el marco de la cooperación al desarrollo, se denomina programa a un instrumento dirigido a financiar varias iniciativas en un área de intervención determinada, que suele ejecutarse a través de proyectos.

34. Procedimientos Nacionales

Alude a los sistemas de gestión de finanzas públicas (GFP), adquisiciones, seguimiento y evaluación, auditoría, y sistemas de evaluación social y medioambiental del país socio; establecidos en la legislación del país e implementados por la administración pública. Según el CAD, la expresión se refiere principalmente a los cuatro primeros (Gestión de finanzas públicas, adquisiciones, seguimiento y evaluación).

35. Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado

Es un plan definido de ingresos y egresos que se estiman necesarios para la realización de alguna actividad durante un período de tiempo determinado. En un programa o proyecto se encuentra un presupuesto general dividido en asignaciones anuales.

36. Proyectos

Una definición general de proyecto de desarrollo puede ser: “Un conjunto de acciones cuya finalidad es transformar una realidad que se presenta como insuficiente o insatisfactoria y que se pretende mejorar en un tiempo determinado”. De acuerdo a esta definición los proyectos no son instrumentos adecuados para la prestación de servicios a la población, aunque sí lo son para mejorar las condiciones de esta prestación. Los proyectos pueden ser apoyo programático si cumplen con el principio de estar alineados con un plan del país receptor. Además, pueden también estar alineados con las instituciones, sistemas

y procedimientos nacionales.

37. Rendición de Cuentas

Mecanismo utilizado para evidenciar los resultados de los proyectos de cooperación internacional. Así como ampliar la responsabilidad y transparencia en la utilización de los recursos. Es una modalidad para reforzar el apoyo público de las políticas nacionales y la Ayuda Oficial al Desarrollo. La Mutua rendición de cuentas se realiza entre los gobiernos y las fuentes cooperantes.

38. Resultados de Desarrollo

Son los cambios positivos y sostenibles a largo plazo en las condiciones de vida de las personas, que se ven reflejados en la reducción de la pobreza y en el desarrollo humano. Es decir, el centro del modelo es el cambio y las personas, siendo el objetivo esencial de la cooperación al desarrollo la transformación de la realidad en la que vive la población meta.

39. Sistema de Cooperación Internacional

Es el conjunto de actores, normas y procedimientos que regulan y ordenan el proceso de la gestión de la cooperación internacional.

40. Sistemas de Aprovisionamiento

Se refiere a las compras, el arrendamiento financiero, el arriendo de materiales, servicios o equipo por parte de las agencias gubernamentales.

41. Transferencia de Conocimiento

En el marco de la cooperación, la transferencia es el medio que permite trasladar el conocimiento “know how” y los recursos tecnológicos de un país a otro, dejando una capacidad instalada en el país solicitante.

42. Unidades Ejecutoras

Es la entidad pública designada para ejecutar directamente o a través de unidades específicas, proyectos con recursos que se han obtenido de fuentes cooperantes, ya sea de carácter reembolsable o no reembolsable.

43. Unidad Paralela de Gestión

Se denomina a las unidades de gestión diseñadas para apoyar la implementación y administración de proyectos o programas. Generalmente realizan tareas subsidiarias: seguimiento y evaluación del progreso técnico o financiero, contabilidad, adquisición de bienes y servicios. Frecuentemente se establecen a solicitud del cooperante. Una Unidad de Implementación Paralela (UIP) se crea y opera fuera de las estructuras institucionales y administrativas de un país, por cuenta de un cooperante. Según el CAD, tiene cuatro características: (1) rinde cuentas a los cooperantes en lugar de las agencias de implementación del país socio; (2) los términos de referencias para la contratación de personal externo se determinan por el cooperante; (3) la mayor parte del personal es designado por el cooperante; y (4) la estructura salarial del personal es más elevada que la de los funcionarios del país.

Elaborado por:

Subsecretaría de Cooperación Internacional

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-

www.segeplan.gob.gt

Guatemala 2013