

**UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

CONSTRUYENDO EL LIDERAZGO DEL PAÍS: LA EXPERIENCIA EN EL DIÁLOGO ENTRE  
GUATEMALA Y EL GRUPO DE COOPERANTES G – 13  
TESIS DE GRADO

**DANA ELOISA BARILLAS CUBULCO**  
CARNET 10223-11

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, ABRIL DE 2016  
CAPUS CENTRAL

**UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

CONSTRUYENDO EL LIDERAZGO DEL PAÍS: LA EXPERIENCIA EN EL DIÁLOGO ENTRE  
GUATEMALA Y EL GRUPO DE COOPERANTES G – 13  
TESIS DE GRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE  
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

POR  
**DANA ELOISA BARILLAS CUBULCO**

PREVIO A CONFERÍRSELE  
EL TÍTULO Y GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

GUATEMALA DE LA ASUCIÓN, ABRIL 2016  
CAMPUS CENTRAL

## **AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**

RECTOR: P. EDUARDO VALDES BARRIA, S. J.  
VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO  
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: ING. JOSÉ JUVENTINO GÁLVEZ RUANO  
VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.  
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS  
SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

## **AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

DECANO: MGTR. LUIS ANDRES PADILLA VASSAUX  
VICEDECANA: MGTR. LOURDES CLAUDETTE BALCONI VILLASEÑOR  
SECRETARIA: MGTR. ERIKA GIOVANA PAMELA DE LA ROCA DE GONZALEZ  
DIRECTORA DE CARRERA: LIC. GUISELA ELIZABETH MARTINEZ CHANG DE NEUTZE

## **NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN**

MGTR. ALFREDO ESTUARDO BEDREGAL CALVINISTI

## **REVISOR QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN**

LIC. FRANCISCA DE JESÚS CARDENAS MORÁN

Señores  
Facultad de CC. PP. y SS.  
URL.

Atentamente me dirijo a Uds. en mi calidad de **asesor/supervisor** nombrado para el trabajo de graduación del estudiante: Dana Eloisa Barillas carnet: 1022311 e identificado con el título definitivo: Construyendo el liderazgo del país: la experiencia en el diálogo entre Guatemala y el Grupo de Cooperantes G - 13, función que inicié el 11 de agosto del año 2015 y concluí el 16 de noviembre del año 2015. Al respecto, les comunico que sostuvimos un promedio de 8 reuniones de trabajo con el estudiante, **luego de las cuales, de las orientaciones, discusiones y sugerencias**, así como de la lectura y revisión del informe final que me presentó, puedo afirmar lo siguiente:

- a.- Que su trabajo de graduación ha finalizado satisfactoriamente;
- b.- Que el tema que el estudiante abordó y sobre el que versó el apoyo que le proporcioné como su **asesor/supervisor**, tiene relevancia formativa dentro del marco de un trabajo académico, para fines de graduación y así debe ser considerado y evaluado;
- c.- Que se cumplieron los objetivos inicialmente planteados en el proyecto de trabajo de graduación aprobado por el Consejo de Facultad, que el estudiante utilizó las fuentes pertinentes y recomendadas de información e hizo las citas bibliográficas **y de otras fuentes en su caso**, en forma adecuada y correcta;
- d.- Que el informe final de su trabajo de graduación cumple con las exigencias básicas y está redactado en las condiciones que puede ser objeto de revisión final o de discusión por parte de **la terna o por parte del revisor** correspondiente según su caso.

Cordialmente:



**Alfredo Estuardo Bedregal Calvinisti**  
**Doctor en Sociología y Política**  
**Especialista en desarrollo económico, rural y mancomunidades**



Universidad  
Rafael Landívar  
Tradición Jesuita en Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
No. 04709-2016

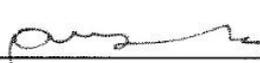
### Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado de la estudiante DANA ELOISA BARILLAS CUBULCO, Carnet 10223-11 en la carrera LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES, del Campus Central, que consta en el Acta No. 0453-2016 de fecha 31 de marzo de 2016, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

CONSTRUYENDO EL LIDERAZGO DEL PAÍS: LA EXPERIENCIA EN EL DIÁLOGO ENTRE  
GUATEMALA Y EL GRUPO DE COOPERANTES G-13

Previo a conferírsele el título y grado académico de LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, al día 1 del mes de abril del año 2016.

  
MGTR. ERIKA GIOVANA PAMELA DE LA ROCA DE GONZALEZ, SECRETARIA  
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
Universidad Rafael Landívar



## Índice

Introducción.....	01
<b>Capítulo I. Marco Institucional.....</b>	<b>03</b>
1.1 Origen de la Institución.....	04
1.2 Funcionamiento de la Institución.....	07
1.3 Proyecto aprobado.....	13
<b>Capítulo II. Marco Metodológico.....</b>	<b>17</b>
2.1 Antecedentes del proyecto.....	18
2.2 Delimitación del tema.....	21
2.3 Planteamiento del problema.....	24
2.4 Objetivos del proyecto.....	24
2.4.1 Objetivo general.....	24
2.4.2 Objetivo específico.....	24
2.5 Metodología para la sistematización.....	26
2.5.1 Diseño de la sistematización.....	26
2.5.1.1 Tipo de estudio.....	26
2.5.1.2 Contextualización geográfica y temporal.....	26
2.5.1.3 Definición operacional de unidades de análisis....	26
2.5.2 Métodos y procedimientos.....	27
2.6 Justificación del tema.....	30
<b>Capítulo III. Marco Teórico.....</b>	<b>33</b>
3.1 Transición del institucionalismo tradicional al nuevo Institucionalismo.....	34
3.2 Institucionalización de patrones.....	37
3.2.1 Formas de institucionalización.....	38
3.2.2 Grados de institucionalización.....	39
3.2.3 Cambio institucional.....	40

3.3 La institucionalización en la persistencia cultural.....	41
3.4 Vínculos entre ambientes institucionales y estructuras organizacionales.....	43
3.5 El isomorfismo como proceso institucional.....	47
3.5.1 Isomorfismo competitivo.....	48
3.4.2 Isomorfismo institucional.....	48
<b>Capítulo IV. Estructura y funcionamiento de los grupos de cooperantes...</b>	<b>50</b>
4.1 Criterios de comparación.....	51
4.2 Perfil de los grupos de cooperantes.....	53
4.3 Instancias de diálogo y coordinación.....	56
3.4 Normativa nacional e internacional.....	61
<b>Capítulo V. La mutua responsabilidad en las instancias de diálogo y coordinación entre el gobierno de Guatemala y el Grupo de Cooperantes G – 13.....</b>	<b>67</b>
5.1 Definición del principio de mutua responsabilidad.....	68
5.2 La mutua responsabilidad en el marco de la rendición de cuentas mutua y el liderazgo de la agenda.....	72
5.2.1 Rendición de cuentas mutua.....	73
5.2.2 Liderazgo de la agenda.....	83
<b>Conclusiones.....</b>	<b>105</b>
<b>Recomendaciones.....</b>	<b>112</b>
<b>Referencias Bibliográficas.....</b>	<b>115</b>
<b>Siglas y Acrónimos.....</b>	<b>119</b>
<b>Anexo.....</b>	<b>121</b>

## **Lista de figuras y cuadros**

### **Figuras**

Figura no. 1: Estructura orgánica de SEGEPLAN.....	07
Figura no. 2: Estructura de la presidencia de los grupos de cooperantes...	56
Figura no. 3: Convocatorias a reuniones.....	86

### **Cuadros**

Cuadro no. 1: Miembros de los grupos de cooperantes.....	54
Cuadro no. 2: Reuniones del gobierno de Guatemala y el G – 13: presentación de avances de acciones y de cumplimiento de compromisos.....	74
Cuadro no. 3: Sectores priorizados en las reuniones entre el gobierno de Guatemala y el G – 13.....	90
Cuadro no. 4: Asistencia de instituciones gubernamentales a las reuniones entre el gobierno de Guatemala y el G – 13.....	94

## Resumen Ejecutivo

El presente proyecto de grado se desarrolló mediante una práctica profesional supervisada realizada en la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia – SEGEPLAN. La investigación y el análisis realizado en este trabajo se desarrollaron con la guía e información provista en la dirección de análisis de la subsecretaría de cooperación internacional de la SEGEPLAN. El objetivo del proyecto es ampliar el estudio del diálogo sostenido entre el Gobierno de Guatemala y la comunidad de cooperantes, representados en el G – 13, para determinar si el mismo se ha realiza en el marco de los acuerdos internacionales sobre cooperación internacional para el desarrollo en el periodo 2010-2013.

El interés de este proyecto se centra, de manera más específica, en analizar uno de los principios contenidos en la *Declaración de París* (2005) en el diálogo sostenidos entre el gobierno y los cooperantes. Este es el principio de mutua responsabilidad, que con base a la *Declaración de París*, se refiere a la responsabilidad que tienen los países socios y los cooperantes en la utilización de los recursos y los resultados de desarrollo. Para ello es fundamental que en los espacios de diálogo y coordinación entre las partes, existan mecanismos de rendición de cuentas mutua y de evaluación conjunta. Para poder analizar este principio, se utilizaron dos unidades de análisis que se desprenden del mismo: la rendición de cuentas mutua y el liderazgo de la agenda. A su vez, se construyeron indicadores para dichas unidades de análisis, lo cual permitió realizar un análisis cuantitativo y cualitativo. La investigación también se enriqueció de un estudio comparativo realizado entre los grupos de cooperantes presentes en Guatemala, Honduras, Bolivia y Perú, presentando la organización y funcionamiento de los mismos.

## Introducción

En la *Declaración de París* (2005) referente a la cooperación internacional para el desarrollo, se acordó realizar esfuerzos para la implementación de cinco principios que mejoraran la eficacia de la ayuda. Cooperantes y países socios deben apegarse a los principios de apropiación, armonización, alineación, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad. El interés de este proyecto se centra en el principio de mutua responsabilidad y el análisis del mismo dentro de los espacios de diálogo y coordinación que se han institucionalizado entre el Gobierno de Guatemala y la comunidad de cooperantes, representados en el grupo de cooperantes G – 13.

La investigación y análisis presentado en este trabajo se desarrolló mediante una práctica profesional supervisada realizada en la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia – SEGEPLAN, dentro de la dirección de análisis de la Subsecretaría de cooperación internacional. Por tanto, el primer capítulo consta de un marco institucional que retrata el origen y funcionamiento de la institución, así como el proyecto institucional del que se tuvo participación y del cual se desprende el presente proyecto.

En el segundo capítulo se presentan los objetivos, general y específicos, y la metodología utilizada. El tercer capítulo expone la teoría seleccionada para analizar el tema de estudio desde la disciplina de las relaciones internacionales, siendo esta, el nuevo institucionalismo. Se incluyen cuatro unidades de análisis identificadas del nuevo institucionalismo: la institucionalización de patrones, la institucionalización en la persistencia cultural, el vínculo entre ambientes institucionales y estructuras organizacionales, y el isomorfismo como proceso institucional.

El cuarto y quinto capítulo abarcan la presentación de resultados de la investigación y el análisis realizado. A modo de contextualización, el cuarto

capítulo presenta un estudio comparativo de los grupos de cooperantes existentes en países de condiciones similares de desarrollo a Guatemala, para ello se incluyeron los grupos de cooperantes en Honduras, Bolivia y Perú. En este estudio se logró identificar un modelo de organización y funcionamiento con características bastantes similares en Guatemala, Honduras y Bolivia. Mientras que Perú se posiciona como un referente latinoamericano respecto al liderazgo que ejerce la institucional gubernamental coordinadora de la cooperación en el país – la APCI – sobre la coordinación de los cooperantes.

En el quinto capítulo se desarrolla el análisis del principio de mutua responsabilidad en el marco de las dos unidades de análisis que se desprenden del mismo: la rendición de cuentas mutua y el liderazgo de la agenda. Mediante la sistematización de las reuniones de diálogo político, coordinación técnica y sectorial, que se han llevado a cabo entre el gobierno de Guatemala y el G – 13, en el periodo 2010 – 2013, se lograron identificar una serie de indicadores contruidos para ambas unidades de análisis. De esta manera se logra discernir si el diálogo sostenido entre Guatemala y los cooperantes ha contado con una rendición mutua de cuentas o esta ha sido desequilibrada, al igual que se logra identificar que actor o actores lideran la agenda sobre cooperación internacional para el desarrollo en el país.

Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones del proyecto. También se adjunta en el anexo una matriz que resume los criterios utilizados en el estudio comparativo presentado en el capítulo cuatro, al igual que la matriz de sistematización de las reuniones de diálogo entre el gobierno y los cooperantes durante el 2010 – 2013, utilizada para el desarrollo del capítulo cinco.

# **Capítulo I. Marco Institucional**

## **1.1 Origen de la Institución**

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia – SEGEPLAN, inicia en noviembre de 1954 como el Consejo Nacional de Planificación Económica, integrado por los Ministros de Economía y Trabajo, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura, Salud Pública y Asistencia Social; por los Presidentes del Banco de Guatemala e Instituto de Fomento de la Producción y por tres delegados del Presidente de la República.

Décadas después, el 12 de diciembre de 1997, a través del Decreto Legislativo 114-97, el Consejo Nacional de Planificación Económica cambia su denominación y se convierte en la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Con este decreto se le confiere a la SEGEPLAN autonomía propia, la que le permite tener presupuesto propio, tomar sus decisiones y emitir sus propios proyectos, que necesitan únicamente de la aprobación de la dirección técnica del presupuesto en el Ministerio de Finanzas Públicas.

Un año más tarde con el Decreto 677 – 98, la Secretaría de Planificación y Programación se constituye como una secretaría de apoyo a la gestión del Presidente de la República, siendo el órgano de planificación y de programación del Estado. Con este reconocimiento y la aprobación del reglamento orgánico interno de la secretaría aprobado en 2007, con modificaciones en el 2010, se logra institucionalizar la planificación participativa en el país, coadyuvando a fortalecer el rol planificador del Estado (SEGEPLAN, 2010).

De esta manera, la SEGEPLAN se constituye como el órgano de planificación del Estado y funge como apoyo a las atribuciones específicas de la Presidencia de la República. Su tarea es coadyuvar a la formulación de la política general de desarrollo del gobierno así como evaluar la ejecución y los efectos de dicha política.

Otra de sus tareas principales es la coordinación del Sistema Nacional de Planificación – SNP que se vincula directamente con el diseño, planificación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, por lo que la SEGEPLAN establece como su visión institucional ser reconocida por su solidez técnica en la orientación y coordinación de procesos y decisiones estratégicas que contribuyen al desarrollo del país dentro del marco del Sistema Nacional de Planificación (SEGEPLAN, 2010).

Por otro lado, su misión, siendo el órgano de planificación del Estado, es ser la responsable de apoyar en los procesos de formulación, gestión, monitoreo y evaluación de la política general de desarrollo del país. (SEGEPLAN, 2010).

Para lograr cumplir con sus atribuciones, la SEGEPLAN debe mantener una coordinación interinstitucional con otras entidades del Estado. En su función estratégica de coordinar el Sistema Nacional de Planificación y la gestión de las políticas públicas, trabaja conjuntamente con el Ministerio de Finanzas Públicas armonizando los planes y proyectos anuales y multianuales de las instituciones del sector público y trabajando en el proyecto del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.

La población objetivo a la que se dirige el trabajo de la SEGEPLAN, tal como lo estipula su *Plan Estratégico Institucional (PEI) 2013 – 2016*, se delimita al sector público y los diferentes niveles de coordinación intra e interinstitucional. En la coordinación del SNP, la SEGEPLAN trabaja con las entidades del sector público que están clasificadas en dos sectores: el gobierno general que comprende el organismo legislativo, el organismo judicial, la presidencia, ministerios, secretarías y otras dependencias del ejecutivo, las entidades autónomas, centralizadas y descentralizadas, los gobiernos locales integrados por las municipalidades y mancomunidades. El segundo sector está conformado por las diversas empresas públicas que pueden ser financieras o no financieras.

De acuerdo al PEI 2013 – 2016, se han llegado a contabilizar 447 instituciones públicas a las cuales SEGEPLAN dirige sus acciones para fortalecer el Sistema Nacional de Planificación. De esta manera el SNP opera en todos los organismos sectoriales y regionales del sector público por lo cual demanda una permanente coordinación de la SEGEPLAN con las instituciones públicas en todos los niveles: nacional, regional, departamental, municipal y local.

Para lograr esta coordinación, el trabajo de la SEGEPLAN en el SNP se articula en cuatro niveles de intervención: a nivel nacional, bajo la rectoría de SEGEPLAN, con una alianza estratégica con el Ministerio de finanzas públicas y liderando conjuntamente a las instituciones públicas a través de la unidad de planificación o financiera de cada una. Este nivel de coordinación se realiza a través del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural – CONADUR, donde se dictan las políticas, planes y programas que orientan la inversión en el país para su desarrollo.

El siguiente nivel de intervención donde se articula el trabajo de SEGEPLAN en el Sistema Nacional de Planificación es el nivel regional a través de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural – COREDUR, donde SEGEPLAN da asesoría y asistencia técnica en la formulación de políticas para la región.

En el nivel departamental, el Sistema Nacional de Planificación se articula en el Consejo Departamental de Desarrollo – CODEDE, donde SEGEPLAN actúa como coordinador interinstitucional para vincular la política de Gobierno con las prioridades de cada departamento.

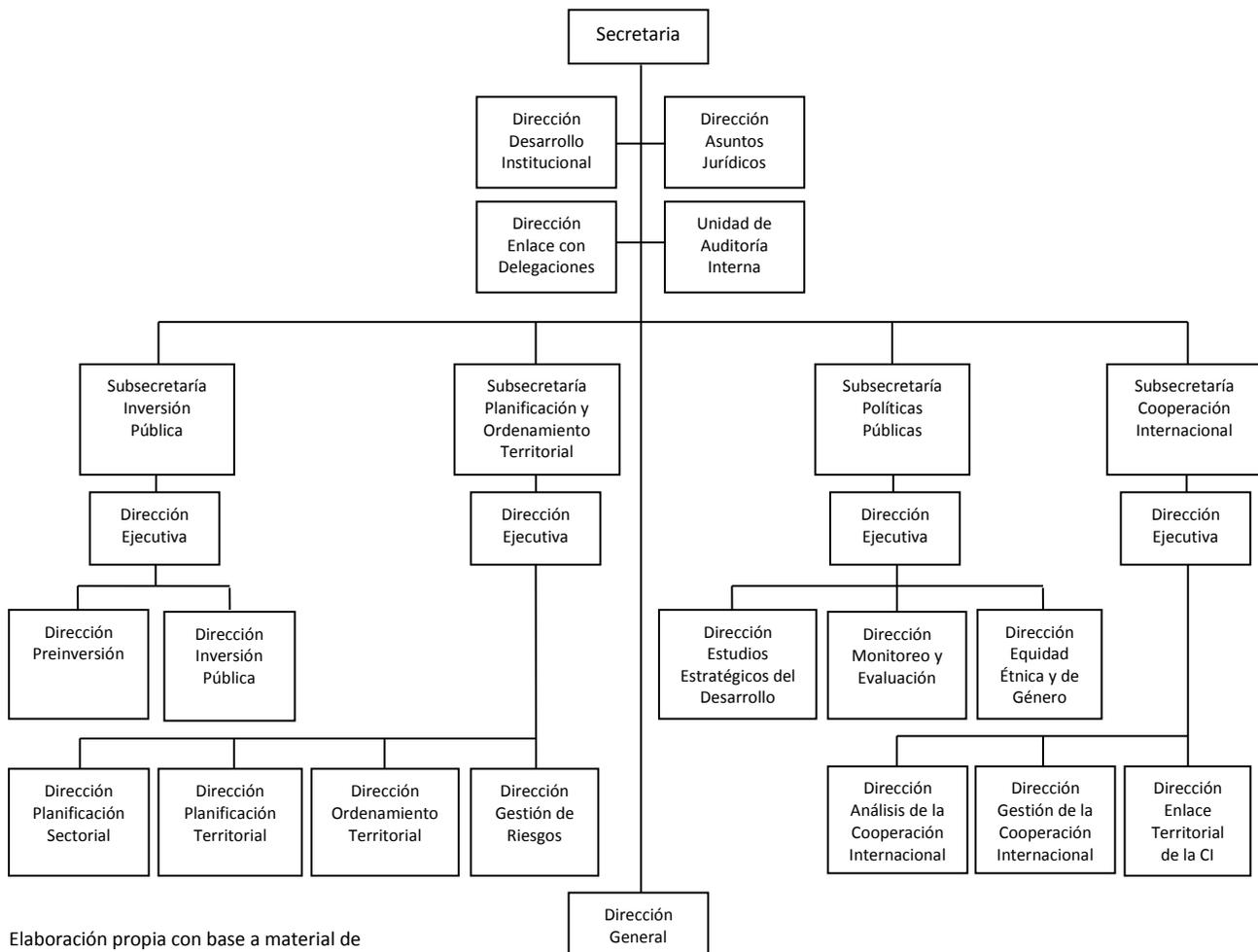
Por último, a nivel municipal se integran los Consejos Municipales de Desarrollo – COMUDE, que es el más cercano a la población y es presidido por los alcaldes de cada municipio. En este nivel los gobiernos locales coordinan con SEGEPLAN a través de las direcciones de planificación municipal.

## 1.2 Funcionamiento de la Institución

La SEGEPLAN debe orientar y facilitar la gestión de la institucionalidad pública y para cumplir con sus atribuciones cuenta con una estructura orgánica que delega, organiza y coordina responsabilidades. Esta estructura orgánica a su vez retrata el funcionamiento de la institución.

Esta secretaria cuenta con direcciones y unidades a las que le competen coordinar aspectos exclusivamente internos de la institución. Estas direcciones y unidades son: a) desarrollo institucional; b) enlace con delegaciones; c) asuntos jurídicos; d) unidad de auditoría interna y e) dirección general.

Figura no. 1 Estructura Orgánica de SEGEPLAN



Elaboración propia con base a material de inducción (2015) de SEGEPLAN.

Ahora bien, para que SEGEPLAN cumpla con su función planificadora, coordinadora y orientadora de la gestión pública, cuenta con cuatro subsecretarías, cada una con una dirección ejecutiva y las direcciones pertinentes según sus competencias. Estas son: 1. Subsecretaría de políticas públicas, 2. Subsecretaría de planificación y ordenamiento territorial, 3. Subsecretaría de inversión pública, y 4. Subsecretaría de cooperación internacional.

El *Reglamento Orgánico Interno de SEGEPLAN* (2010) establece las funciones de cada subsecretaría y de sus direcciones. Para el desarrollo del siguiente apartado, que explica el funcionamiento de la institución mediante las atribuciones y responsabilidades de cada subsecretaría, nos valdremos de este reglamento orgánico interno en su última modificación en 2010.

La subsecretaría de políticas públicas es la encargada de la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de desarrollo. Esta subsecretaría cumple su función diseñando y administrando las diferentes áreas de gestión de las políticas públicas dentro del Sistema Nacional de Planificación.

La subsecretaría de planificación y ordenamiento territorial tiene en sus funciones el diseño, normativa, gestión e implementación del Sistema Nacional de Planificación, así como su monitoreo y evaluación para que el sistema logre articular las políticas públicas, orientar estratégicamente la inversión pública y los recursos de la cooperación internacional. Por su parte la subsecretaría de inversión pública se encarga de fortalecer, modernizar y actualizar el Sistema Nacional de Proyectos de Inversión Pública - SNIP, en los distintos niveles del sistema: territorial, sectorial e institucional.

Finalmente la subsecretaría de cooperación internacional, en donde se desenvuelve el proyecto institucional del que se tuvo participación para desarrollar el presente proyecto de grado, es la encargada de formular e implementar la estrategia y la política de cooperación internacional no reembolsable en función de

las prioridades nacionales establecidas, logrando priorizar, gestionar, negociar, contratar y evaluar la cooperación no reembolsable que recibe el país.

### **Subsecretaría de Cooperación Internacional – SCI**

Como se describió en el párrafo anterior, la subsecretaría de cooperación internacional de la SEGEPLAN es la encargada de formular e implementar la política de cooperación internacional y su estrategia en función de las prioridades nacionales. Cabe aclarar que las acciones de la subsecretaría se limitan a los aspectos concernientes de la cooperación internacional no reembolsable, es decir solamente donaciones, quedando fuera de sus funciones lo referente a los préstamos que recibe el país.

Esta subsecretaría también tiene como responsabilidad estudiar las tendencias de la comunidad internacional en materia de cooperación internacional y establecer los mecanismos estratégicos necesarios para el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado de Guatemala en esta materia. Otra de sus atribuciones es promover espacios de diálogo y entendimiento con las fuentes cooperantes existentes en el país para mejorar la coordinación entre gobierno y cooperantes.

Así mismo, la subsecretaría debe otorgar a los diferentes actores de la cooperación los métodos y herramientas para hacer eficiente todo el proceso de gestión de la cooperación no reembolsable: formulación, negociación, contratación, ejecución y evaluación. Por ello es que la subsecretaría otorga orientación y asistencia técnica a los ministerios, secretarías, entidades centralizadas, descentralizadas y autónomas del sector público para llevar a cabo el proceso establecido en caso de que los esfuerzos de estas instituciones reciban cooperación de fuentes externas en carácter de donación.

Por último, la subsecretaría vela por la compilación, actualización, calidad y uso de la información referente a la cooperación internacional para la utilización de la

misma entidad y de la ciudadanía en general. Todas las atribuciones descritas se enmarcan en su responsabilidad de promover y viabilizar los principios de la eficacia de la ayuda establecidos en la *Declaración de París (2005)*: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.

Para poder hacer efectivas las atribuciones y responsabilidades de la subsecretaría, esta cuenta con una dirección ejecutiva que mantiene una coordinación permanente entre las diferentes direcciones internas y el despacho de la subsecretaría así como con las otras instancias de la SEGEPLAN. Esta dirección evalúa e informa sobre la planificación y los resultados de la subsecretaría y vela por la correcta utilización de los fondos asignados a la misma. Además de la dirección ejecutiva, existen tres direcciones internas:

#### **Dirección de Gestión de Cooperación Internacional – DGCI**

Realiza la gestión y negociación de la cooperación técnica, financiera y en especie no reembolsable con las fuentes cooperantes para complementar los recursos y esfuerzos nacionales cuando estos no son suficientes. La dirección se encarga que estas negociaciones se realicen en las mejores condiciones posibles y en función de las prioridades nacionales.

Otra de las funciones de esta dirección es asesorar a las instituciones públicas que se benefician con recursos de la cooperación en el proceso de negociación y gestión. A su vez, deben emitir un dictamen técnico para que se pueda continuar con el proceso requerido para obtener y ejecutar recursos de la cooperación no reembolsable.

Esta dirección es también la encargada de administrar el registro de los programas y proyectos de la cooperación en los sistemas de información que corresponda y brindar seguimiento al cumplimiento de las condiciones contractuales de los convenios firmados entre el gobierno y las fuentes cooperantes.

## **Dirección de Enlace Territorio - Cooperación Internacional – DETCI**

Esta es la encargada del seguimiento y monitoreo de la ejecución de los programas y proyectos financiados con recursos de la cooperación internacional no reembolsable que se canalizan a través de los gobiernos locales o actores territoriales.

Esta dirección debe estar en continua coordinación con las delegaciones departamentales y regionales para orientar y evaluar el nivel de apropiación, alineación y armonización de la cooperación internacional a nivel territorial. Asimismo, debe mantener actualizada la información sobre la cooperación descentralizada y lograr presentar los resultados y el impacto de la cooperación en el territorio vinculándolo a los planes y programas territoriales.

## **Dirección de Análisis de la Cooperación Internacional – DACI**

Esta dirección es la que propone el contenido de las estrategias y políticas de cooperación internacional, a su vez que monitorea las acciones de la cooperación internacional presente en Guatemala con el fin de evaluar y determinar la eficacia de la ayuda otorgada para el desarrollo del país. Esta dirección da seguimiento al cumplimiento e implementación de los compromisos adquiridos por el Estado de Guatemala en materia de cooperación internacional. Se encarga de estudiar y analizar el comportamiento e identificar las tendencias de la comunidad internacional en materia de cooperación internacional que puedan corresponder o adecuarse a la política general del país para mejorar la eficacia de la ayuda que recibe.

La dirección de análisis presenta los *Informes Nacionales de Cooperación Internacional*, el primer informe nacional se publicó en 2011, el segundo en 2013 y su tercera edición se presentará este año 2015. Otro aporte de la dirección de análisis, siguiendo sus atribuciones y responsabilidades establecidas, fue elaborar

la *Política de Cooperación Internacional No Reembolsable – PCINR*, publicada en 2013. Esta política tiene como fin mejorar los procesos de coordinación con los diversos actores participantes de la cooperación internacional y lograr una mayor alineación de la cooperación no reembolsable con las políticas y planes nacionales de desarrollo. A su vez, se elaboró un plan de acción que busca hacer operativos los nueve lineamientos contenidos en la PCINR, designando acciones, productos, resultados a alcanzar, responsables y temporalidad.

En esta dirección se realiza el análisis de las potencialidades nacionales para participar en otras modalidades de cooperación, específicamente para ofertar cooperación sur - sur, siendo la modalidad de cooperación en auge entre países con condiciones similares de desarrollo y que está siendo potencializada por los países latinoamericanos. En esta línea, la dirección de análisis se ha inmerso en el proceso de elaborar un *Catálogo de Oferta de Cooperación Internacional* para que Guatemala se constituya en un país no solamente receptor de cooperación sino también oferente.

En dicho catálogo se presentan buenas prácticas y experiencias de diversas instituciones del sector público: ministerios, secretarías, entidades centralizadas, descentralizadas y autónomas, que son estratégicas internacionalmente y pueden ser replicadas en contextos similares a los de Guatemala. El catálogo se constituye como una herramienta sumamente valiosa para dotar de más insumos a los representantes nacionales dentro de las negociaciones que se llevan a cabo en las comisiones mixtas con otros países.

Además, esta dirección tiene entre sus atribuciones dar seguimiento a las instancias de diálogo y coordinación del país con la cooperación internacional. Siguiendo este mandato y sus demás atribuciones ya descritas, se propuso dentro de la dirección de análisis elaborar un informe sobre la mutua responsabilidad llevada entre el Gobierno de Guatemala y el Grupo de Cooperantes G – 13 que se describirá a continuación.

### 1.3 Proyecto aprobado

La dirección de análisis de la subsecretaría de cooperación internacional de la SEGEPLAN inicialmente propuso elaborar un informe sobre la mutua responsabilidad llevada entre el gobierno de Guatemala y el Grupo de Cooperantes G – 13. El G – 13 es el grupo de cooperantes que aglutina a las 15 fuentes de cooperación que destinan mayor ayuda a Guatemala. En este grupo se encuentran los siguientes países: Alemania, Canadá, Estados Unidos, España, Japón, Italia, Noruega, Países Bajos y Suecia, y las siguientes agencias multilaterales: Banco Interamericano de Desarrollo – BID, Banco Mundial – BM, Fondo Monetario Internacional – FMI, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Organización de los Estados Americanos – OEA y la Unión Europea - UE

En el informe se pretendía analizar este principio de la eficacia de la ayuda establecido desde la *Declaración de París* (2005), donde se establecieron también los principios de apropiación, armonización, alineación y gestión orientada por resultados, sobre los cuales deben establecerse acciones tanto de las fuentes cooperantes como de los países receptores de ayuda o bien llamados países socios, para alcanzar la implementación de los mismos.

Siguiendo lo establecido en la *Declaración de París*, sobre la mutua responsabilidad, tanto cooperantes como países socios son responsables de los resultados de desarrollo y debe existir responsabilidad y transparencia mutua en la utilización de los recursos del desarrollo. Es por esto que se hace necesaria una rendición de cuentas mutua y una evaluación conjunta de la implementación de los compromisos adquiridos en materia de eficacia de la ayuda.

En los espacios de diálogo, entendimiento y coordinación existentes entre el gobierno y los cooperantes, y que deben estar institucionalizados, se pueden

visibilizar los mecanismos de rendición de cuentas mutua y de evaluación conjunta que se hayan establecido, o bien, las acciones faltantes para establecerlos.

Para retratar y analizar la dinámica llevada a cabo en estos espacios y como insumo para el informe previsto, se tomaría como principal fuente de información las memorias de labores y las agendas de las reuniones sostenidas entre el gobierno y el G – 13 en el período 2010 – 2013. Siendo este el período sobre el que existe mayor información para lograr sistematizar el diálogo sostenido entre ambas partes.

Por cuestiones de tiempo y presupuesto de la subsecretaría de cooperación internacional y de la institución como tal, se modificó la propuesta inicial y el análisis de la mutua responsabilidad ya no constituirá un informe individual, sino se incluirá en el *Tercer Informe Nacional sobre Cooperación Internacional* a publicarse en el año 2015. El tercer informe incluirá un apartado sobre la mutua responsabilidad que presenta un análisis de la situación de los espacios de diálogo y coordinación entre el gobierno y los cooperantes, así como las disfuncionalidades existentes y las acciones a emprender para avanzar en la implementación de este principio.

Para poder analizar el principio de mutua responsabilidad, en SEGEPLAN se han establecido cuatro unidades de análisis que la definen: 1. Rendición de cuentas mutua; 2. Liderazgo de la agenda; 3. Mecanismos de negociación y suscripción de los acuerdos marco entre el gobierno y los cooperantes; y 4. Mecanismos de ejecución, monitoreo y evaluación entre el gobierno y los cooperantes. Para este proyecto de grado, se abordan dos de estas unidades de análisis: 1. Rendición de cuentas mutua y 2. Liderazgo de la agenda.

Las otras dos unidades de análisis: mecanismos de negociación y suscripción de los acuerdos marco entre el gobierno y los cooperantes; y los mecanismos de ejecución, monitoreo y evaluación entre el gobierno y los cooperantes, no se

incluyen en la investigación de este proyecto de grado, pues estos mecanismos existen de manera bilateral entre los cooperantes y los representantes gubernamentales correspondientes, y el análisis de esta investigación toma a las fuentes cooperantes de manera conjunta, no individual. Se pretende analizar su coordinación y el diálogo llevado con el gobierno de manera conjunta, actuando como el grupo de cooperantes G – 13.

La fuente principal de información utilizada en esta investigación son las memorias de labores y las agendas de las reuniones sostenidas en los espacios de diálogo y coordinación que tiene el gobierno con el G – 13. En estas reuniones se pueden evidenciar los mecanismos existentes para el entendimiento, la rendición de cuentas mutua y de evaluación conjunta que requiere el principio de mutua responsabilidad. En estas reuniones no se lleva a cabo la negociación y firma de los acuerdos marco, pues cada fuente cooperante negocia de manera bilateral con los representantes gubernamentales correspondientes, el acuerdo o convenio marco que rige sus relaciones con el país en materia de cooperación internacional.

De esta manera, los mecanismos de ejecución, monitoreo y evaluación entre el gobierno y los cooperantes dependen en gran medida de la negociación individual que realiza cada fuente cooperante con los representantes nacionales, que son designados en otros espacios distintos de las reuniones de diálogo y coordinación entre el gobierno y el G – 13. El establecimiento de estos mecanismos puede darse en los espacios que tienen las comisiones mixtas, en los acuerdos específicos de programas y proyectos de cooperación, en los documentos país u otros instrumentos que utilizan las fuentes cooperantes para normar y establecer su relacionamiento con el país en materia de cooperación internacional.

Inclusive, el protocolo utilizado para gestionar un programa o proyecto que recibe cooperación de una fuente externa, es diferente para cada fuente cooperante según los requerimientos que esta ha establecido. No existe un protocolo

homogéneo que haya sido consensuado por las fuentes cooperantes para agilizar el proceso de gestión de la cooperación internacional no reembolsable.

Justamente esta falta de consenso y homogeneidad en los mecanismos de negociación, suscripción, ejecución, monitoreo y evaluación, es una de las debilidades y disfuncionalidades que tiene la coordinación gobierno – cooperantes en el país. Estas disfuncionalidades se tratan de corregir con la *Política de Cooperación Internacional No Reembolsable – PCINR*, que pretende mejorar los procesos, la articulación sistémica de los diversos actores y los mecanismos que intervienen dentro del circuito de las donaciones (SEGEPLAN, 2013).

En esta misma dirección, la SEGEPLAN ha planteado la firma de la *Declaración Conjunta para lograr una Asociación Con Resultados* a las fuentes cooperantes que integran el G-13. En esta declaración se reconoce la necesidad primordial de generar acuerdos que permitan mejorar y fortalecer la formulación, negociación, contratación, ejecución, evaluación y rendición de cuentas mutua para mejorar la calidad de la ayuda. Con esta declaración se pretende acordar avanzar en el diálogo de forma conjunta para superar los desafíos en la implementación de los cinco principios de la eficacia de la ayuda.

Con estos esfuerzos por parte de la institucionalidad pública y los esfuerzos de los cooperantes por alinearse a las prioridades nacionales y promover mejoras en los mecanismos de armonización y de diálogo político, que también son reconocidos, se intenta mejorar los mecanismos de negociación, suscripción, ejecución, monitoreo y evaluación, y que estos sean acordados y establecidos de manera conjunta. Solamente avanzando en el consenso y la utilización homogénea de dichos mecanismos establecidos de manera conjunta, se pueden llegar a analizar las dos unidades de análisis de la mutua responsabilidad que en este proyecto de grado no se incluyen, por existir, por el momento, de manera bilateral y no conjunta.

## **Capítulo II. Marco Metodológico**

## 2.1 Antecedentes del proyecto

El diálogo entre el gobierno de Guatemala y la comunidad de cooperantes internacionales se institucionalizó con las *Declaraciones de Antigua I y II*, celebradas en el 2008. En estas declaraciones, los miembros del Grupo de Cooperantes G – 13, constituido por las fuentes de cooperación que otorgan más ayuda al país, se reunieron con el Presidente de la República y funcionarios de alto nivel para consensuar acciones y llegar a acuerdos que mejoraran la coordinación entre el gobierno y los cooperantes, y consecuentemente se mejorara la calidad de la ayuda en el país.

En la *Declaración de Antigua I*, se creó el Consejo de Cooperación Internacional – CCI, conformado por las tres instituciones rectoras de la cooperación en el país, SEGEPLAN, MINEX y MINFIN. El CCI se crea como un instrumento político y ejecutivo de coordinación y toma de decisiones en materia de cooperación internacional, esto con el fin de hacer efectivos los principios contenidos en la *Declaración de Paris (2005)* , apropiación, alineación, armonización, gestión por resultados y mutua responsabilidad.

Para iniciar el proceso de implementación de estos cinco principios, se conformaron cuatro grupos de trabajo: educación, salud, justicia y seguridad, y un grupo de coordinación de la cooperación internacional. Este último grupo se creó con el fin de mejorar los mecanismos de coordinación existentes para el desarrollo de los procesos de identificación, planificación y ejecución de los programas y proyectos de cooperación (Antigua I, 2008: 03), estando bajo la rectoría del CCI y todas las agencias y organismos de cooperación.

El gobierno de Guatemala se comprometió a institucionalizar estos cuatro grupos como mesas sectoriales y a concluir los planes sectoriales, de apropiación, armonización y alineamiento de cada mesa. Por su parte, los cooperantes se comprometieron a promover que las asignaciones de recursos estuvieran

alineadas a las prioridades de gobierno y a incrementar el uso de los procedimientos nacionales. Ambas delegaciones coincidieron en la importancia de poner en marcha mecanismos e instrumentos de comunicación social para mantener informada a la opinión pública de las actividades de la cooperación y de los resultados obtenidos (Antigua I, 2008: 05).

Meses después de la celebración de Antigua I, se realizó la reunión de Antigua II, con el fin de renovar y profundizar los compromisos asumidos en la *Declaración de Antigua I*. En esta segunda declaración se acordó instalar dos mesas sectoriales más, de desarrollo rural y medio ambiente y agua. El gobierno se comprometió a trabajar en los planes operativos sectoriales de las seis mesas, bajo la rectoría de SEGEPLAN, MINEX, MINFIN y la institución líder del sector (Antigua II, 2008: 04).

En Antigua II, los cooperantes reforzaron los compromisos adquiridos en Antigua I, procurar que las asignaciones estén alineadas a las prioridades del plan de gobierno, promover la utilización de procedimientos nacionales y hacer más previsible la ayuda, entendiendo esta como un complemento a los esfuerzos nacionales para el desarrollo.

Estas declaraciones son la base del diálogo político y la coordinación entre el gobierno y los cooperantes, en ellas se reconoció la necesidad de establecer mecanismos para mejorar la coordinación entre ambos y la importancia de planificar sobre los temas o sectores prioritarios del gobierno para que la cooperación pueda alinearse y tener un mayor impacto.

Siguiendo lo acordado en estas declaraciones, el gobierno y los cooperantes han institucionalizado espacios de diálogo y entendimiento. Estos espacios son las reuniones del Grupo de Diálogo - GdD, celebradas una vez mensual y donde se lleva el diálogo político; las reuniones del Grupo de Coordinación de la Cooperación - GCC donde se realiza la coordinación técnica y que también se

celebran una vez al mes; y las mesas sectoriales y grupos de trabajo donde se lleva a cabo la coordinación sectorial.

Para avanzar en el diálogo, la SEGEPLAN también ha convocado a los cooperantes en sus instalaciones para la presentación de informes, planes, políticas y otros documentos importantes, a su vez en estas reuniones se ha intentado avanzar en el establecimiento de nuevos mecanismos que mejoren la coordinación gobierno – cooperantes. Estas reuniones no se han celebrado de manera constante o con un cronograma específico, ya que no han sido institucionalizadas o establecidas de manera formal entre ambas partes.

Existe una necesidad a nivel institucional en SEGEPLAN y a nivel nacional de sistematizar el diálogo llevado entre el gobierno y los cooperantes. No existen, por el momento, documentos y estudios que recojan de manera ordena y estructurada el diálogo sostenido entre Guatemala y la comunidad de cooperantes.

Los espacios de diálogo se han establecido y funcionan celebrando reuniones constantes, aproximadamente una o dos veces al mes, donde participan las fuentes cooperantes miembros del G – 13, instituciones gubernamentales y otros actores de la sociedad civil que pueden ser invitados, pero hasta el momento esta información no se ha sistematizado para poder analizar cómo se ha llevado a cabo el diálogo entre estos actores.

Al analizar el diálogo sostenido entre el gobierno y los cooperantes en los espacios identificados, se pueden reconocer los avances y los desafíos en la coordinación gobierno – cooperantes, que como se mencionó en párrafos anteriores, con las *Declaraciones de Antigua I y II*, ambas partes reconocieron la necesidad de mejorar dicha coordinación para hacer más eficaz la ayuda que se otorga al país.

## 2.2 Delimitación del tema

Para analizar el diálogo sostenido entre el gobierno y la comunidad de cooperantes es necesario tomar como principal fuente de información el diálogo desarrollado en los espacios establecidos por ambas partes y que están institucionalizados. Como se mencionó en el apartado anterior, los espacios institucionalizados son las reuniones del Grupo de Diálogo - GdD, donde se lleva el diálogo político, las reuniones del Grupo de Coordinación de la Cooperación – GCC, donde se realiza la coordinación técnica, y las mesas sectoriales y grupos de trabajo donde se lleva a cabo la coordinación sectorial.

Estas instancias han sido establecidas formalmente, y a excepción de la coordinación sectorial, las reuniones de diálogo político y de coordinación técnica han sido constantes desde la reunión de mediano nivel, celebrada en abril del 2010, que contó con la presencia de 132 participantes de 51 instituciones, incluyendo instituciones nacionales y representantes de embajadas, agencias y organismos de cooperación (Informe de resultados, 2010).

La dinámica de estas reuniones consiste en celebrar una reunión de coordinación técnica, y luego una reunión de diálogo político desarrollada con insumos presentados y revisados en la reunión previa de coordinación técnica, teniendo de esta manera, aproximadamente dos reuniones al mes. A estas se les suma las reuniones extraordinarias que pueden convocarse para abordar temas fuera de la agenda establecida, o propios de la coyuntura nacional e internacional.

Al sistematizar las memorias de labores y agendas de estas reuniones se puede extraer información diversa. Esta información puede otorgar datos de diferentes aspectos del diálogo. Para la investigación del presente proyecto de grado se extraen datos para analizar uno de los principios sobre la eficacia de la ayuda contenidos en la *Declaración de París* (2005).

En la *Declaración de París* se establecieron cinco principios para mejorar la eficacia de la ayuda otorgada para el desarrollo de los países. Siguiendo lo establecido en esta declaración, cada principio consiste en los siguientes puntos:

1. **Apropiación:** los gobiernos de los países socios deben ejercer una autoridad efectiva sobre sus políticas, planes y estrategias de desarrollo. Los países socios deben ejercer su liderazgo desarrollando e implementando programas operativos, priorizados y orientados a obtener resultados de desarrollo, plasmados en el presupuesto. Los cooperantes deben respetar este liderazgo y ayudarlos a reforzarlo (2005: 03).
2. **Armonización:** los cooperantes deben armonizar sus acciones para hacerlas más transparentes y colectivamente eficaces. Para armonizar sus acciones, los cooperantes acuerdan e implementan disposiciones comunes y simplifican los procedimientos. A la vez, deben evitar la fragmentación de la ayuda para que esta tenga un mayor impacto a través de una división pragmática y eficaz del trabajo (2005: 07).
3. **Alineación:** los cooperantes enfocan todo su apoyo en los planes y estrategias de desarrollo que el país ha establecido como prioritarias. Estos deben promover la utilización de los procedimientos y mecanismos nacionales, ayudar a reforzar la capacidad de gestión de las finanzas públicas y los sistemas nacionales de aprovisionamiento (2005: 04).
4. **Gestión por resultados:** la administración de los recursos y la toma de decisiones debe orientarse a la obtención de resultados definidos. Los países socios deben vincular las estrategias de desarrollo con el presupuesto y establecer marcos de supervisión y evaluación. Los cooperantes deben procurar vincular la programación y los recursos con los resultados y los marcos de evaluación (2005: 09).

5. Mutua responsabilidad: países socios y cooperantes son responsables de la utilización de los recursos y de los resultados de desarrollo. Ambas partes deben ampliar la responsabilidad y la transparencia en la utilización de los recursos de desarrollo, así como evaluar conjuntamente, a través de mecanismos nacionales, los progresos en la implementación de los compromisos sobre la eficacia de la ayuda (2005: 09).

El interés de esta investigación se centra en analizar el último principio descrito, la mutua responsabilidad. Este principio es el que menos se ha abordado en estudios e investigaciones, tanto a nivel nacional como internacional. Desde su concepción, en la *Declaración de París*, es el principio que más ambigüedad ha presentado en lo que concierne a su medición y evaluación. La encuesta OCDE, por ejemplo, al referirse a este principio, plantea que la meta a alcanzar es que se institucionalicen revisiones conjuntas entre países y cooperantes. Dadas estas condiciones, este trabajo se delimita a este principio para ofrecer criterios metodológicos que permitan su medición y análisis y coadyuven al diseño de guías para su evaluación.

Dado lo anterior, se pretende identificar y analizar las formas y los mecanismos mediante los cuales el gobierno y las fuentes cooperantes asumen la responsabilidad de los resultados de desarrollo, transparentan la utilización de los recursos destinados para este fin y evalúan de manera conjunta el progreso en la implementación de los compromisos sobre la eficacia de la ayuda. Todos estos procesos, formalmente, deberían abordarse en el seno de los espacios de diálogo y coordinación que se han institucionalizado.

Para ello se realizará una sistematización de la agenda de cooperación internacional al desarrollo, durante el período 2010 – 2013, entre el gobierno y los cooperantes. De ellas se extraen los datos pertinentes para analizar la implementación del principio de mutua responsabilidad. Se realiza además una valoración de los avances y los desafíos en el proceso estudiado.

## **2.3 Planteamiento del problema**

El estudio parte de dos interrogantes dirigidas a profundizar en el estudio del diálogo que el gobierno de Guatemala y la comunidad de cooperantes han sostenido entre 2010 y 2013. Esto, con la finalidad de determinar si el diálogo se desarrolla en el marco de los acuerdos internacionales en materia de cooperación internacional para el desarrollo ratificados por ambas partes. Las preguntas que guiarán el proyecto son:

- a. ¿Cuáles son las condiciones mediante las cuales se ha dado la implementación del principio de mutua responsabilidad en el diálogo entre el gobierno de Guatemala y el Grupo de Cooperantes G – 13?
- b. ¿Cómo se ha implementado el principio de mutua responsabilidad en el marco de la rendición de cuentas mutua y el liderazgo de la agenda de cooperación internacional al desarrollo?

## **2.4 Objetivos del proyecto**

### **2.4.1 Objetivo general**

Ampliar el estudio del diálogo sostenido entre el gobierno y la comunidad de cooperantes para determinar si el mismo se ha realiza en el marco de los acuerdos internacionales sobre cooperación internacional para el desarrollo en el periodo 2010-2013.

### **2.4.2 Objetivos específicos**

- a. Analizar las condiciones mediante las cuales se ha dado la implementación del principio de mutua responsabilidad en el diálogo entre el gobierno de Guatemala y el Grupo de Cooperantes G – 13.

- b. Examinar la implementación del principio de mutua responsabilidad en función de la rendición de cuentas mutua y el liderazgo de la agenda de cooperación internacional al desarrollo.

Tal como se plantea, el objetivo general de este proyecto de grado es ampliar el estudio sobre el diálogo llevado entre el gobierno de Guatemala y la comunidad de cooperantes, que hasta el momento es escaso en el país. Específicamente el interés se sitúa en ampliar el estudio del diálogo sostenido sobre la cooperación internacional para el desarrollo que se enmarca en las declaraciones internacionales en materia de cooperación internacional para el desarrollo de las que son signatarias ambas partes.

El estudio del dialogo llevado entre el gobierno y los cooperantes se centra en uno de los principios acordados internacionalmente, contenidos en la *Declaración de Paris* (2005), que pretende mejorar la eficacia de la ayuda en la cooperación internacional para el desarrollo. Este es el principio de la mutua responsabilidad.

Por ello, como primer objetivo específico se plantea analizar las condiciones mediante las cuales se ha implementado este principio en el dialogo sostenido entre el gobierno y la comunidad de cooperantes representada en el Grupo de Cooperantes G – 13, conformado por las quince fuentes cooperantes que destinan más ayuda al país.

Habiendo identificado y analizado las condiciones en las que la mutua responsabilidad se ha implementado en el periodo estudiado (2010-2013), el segundo objetivo específico pretende examinar la implementación de este principio en el marco de dos unidades de análisis que se desprenden de la mutua responsabilidad: la rendición de cuentas mutua y el liderazgo de la agenda.

## **2.5 Metodología para la sistematización y el acceso a las variables**

### **2.5.1 Diseño de la sistematización**

#### **2.5.1.1 Tipo de estudio**

Este trabajo tiene un enfoque predominantemente cuantitativo, aunque se contemplaron elementos cualitativos para enriquecer el análisis. Se elaboró una serie de indicadores sobre las unidades de análisis que permitieron indagar sobre la implementación del principio de mutua responsabilidad, que posteriormente fueron analizados. Para complementar el análisis también se realizaron una serie de entrevistas.

Los alcances del estudio son de carácter exploratorio y descriptivo, pues se abordó un principio que se ha abordado escasamente en la investigación nacional sobre la cooperación internacional para el desarrollo. Ello, empero, no impidió la descripción de condiciones que favorecieron o inhibieron la implementación del principio bajo estudio. Su diseño es longitudinal, pues se ha estudiado la evolución de los indicadores entre los años 2010 y 2013.

#### **2.5.1.2 Contextualización geográfica y temporal**

Este proyecto de sistematización y análisis se llevó a cabo en la sede central de la SEGEPLAN, localizada en la 9 calle, 10 – 44 de la zona 1 de la ciudad de Guatemala, entre los meses de junio y noviembre de 2015.

#### **2.5.1.3 Definición operacional de unidades de análisis**

Las unidades de análisis que se estudiaron en este proyecto de sistematización se desprenden del principio de mutua responsabilidad, y son:

- a. Rendición de cuentas mutuas: según la *Declaración de París*, la rendición de cuentas mutua consiste en que los países donantes y los países en desarrollo se comprometen a rendir cuentas mutuas en torno a la utilización de los recursos de desarrollo y de los resultados obtenidos, siendo ambos responsables de estos resultados.
- b. Liderazgo de la agenda: en la *Declaración de París* se establece que los países socios deben ejercer autoridad sobre sus políticas, estrategias de desarrollo y los temas a abordar en los espacios de diálogo, logrando la apropiación y el liderazgo del proceso de desarrollo que es complementado con la cooperación internacional.

## **2.5.2 Métodos y procedimientos**

Para indagar sobre la mutua responsabilidad llevada entre el gobierno de Guatemala y los cooperantes en los espacios de diálogo y coordinación existentes, se inició por sistematizar las memorias de labores y las agendas de las reuniones sostenidas en estos espacios, en el periodo comprendido entre 2010 y 2013.

Los espacios de diálogo y coordinación existentes entre el gobierno y el G – 13 son las reuniones del GdD donde se lleva a cabo el diálogo político, las reuniones del GCC donde se realiza la coordinación técnica y las mesas sectoriales y grupos de trabajo donde se lleva a cabo la coordinación sectorial.

En el periodo 2010 – 2013, se lograron identificar 65 reuniones, incluyendo reuniones ordinarias y extraordinarias, pero solo se logró sistematizar las memorias de 53 reuniones celebradas entre julio del 2010 y diciembre del 2013. Pues las memorias y agendas de este periodo contenían información más amplia de los temas abordados y los actores que participaron en cada reunión.

A través de la sistematización de las memorias y agendas de las reuniones entre el gobierno y el G – 13 se lograron identificar dos de las cuatro unidades de análisis que la dirección de análisis de la subsecretaría de cooperación internacional de SEGEPLAN propone para caracterizar y analizar el principio de mutua responsabilidad.

Las cuatro unidades de análisis que se proponen en SEGEPLAN son: 1. Rendición de cuentas mutua; 2. Liderazgo de la agenda; 3. Mecanismos de negociación y suscripción de los acuerdos marco entre el gobierno y los cooperantes; y 4. Mecanismos de ejecución, monitoreo y evaluación entre el gobierno y los cooperantes. Para este proyecto de grado, se abordan dos de estas unidades de análisis: 1. Rendición de cuentas mutua y 2. Liderazgo de la agenda.

Las otras dos unidades de análisis: 3. Mecanismos de negociación y suscripción de los acuerdos marco entre el gobierno y los cooperantes; y 4. Mecanismos de ejecución, monitoreo y evaluación entre el gobierno y los cooperantes, no se incluyen, pues actualmente estos mecanismos se han negociado y establecido de manera bilateral entre los cooperantes y el gobierno, y el análisis de esta investigación toma a las fuentes cooperantes de manera conjunta.

Se pretende analizar el diálogo entre el gobierno y los cooperantes tomando a estos últimos de manera conjunta, actuando como el grupo de cooperantes G – 13. Por lo que solamente avanzando en el consenso y establecimiento de mecanismos homogéneos de negociación, suscripción, ejecución, monitoreo y evaluación, para todas las fuentes cooperantes, se podrán analizar las dos unidades de análisis que en este proyecto de grado no se incluyen.

La primera unidad de análisis abordada en este trabajo es la rendición de cuentas mutua. Esta se identifica mediante el número de reuniones en las que representantes del gobierno presentaron el avance de sus acciones y de la implementación de los compromisos adquiridos sobre la eficacia de la ayuda,

frente al número de reuniones en las que las fuentes cooperantes presentaron el avance de sus acciones y cumplimiento de sus compromisos. Con ello se busca tener una aproximación de la rendición de cuentas para dirimir si la misma ha sido equilibrada o una de las partes rinde más que la otra. También se incluyó el número de reuniones donde grupos de la sociedad civil realizaron presentaciones de sus actividades y contribuciones.

La segunda unidad de análisis que se abordó fue el liderazgo la agenda. Esta se compone a su vez de cuatro indicadores: 1. La convocatoria, 2. La definición de la agenda, 3. Los sectores priorizados y 4. Los actores participantes.

Para el primer indicador del liderazgo de la agenda, la convocatoria, se realizó una medición del número de convocatorias extendidas por los representantes nacionales frente al número de convocatorias extendidas por el G – 13. Normalmente quien extiende la convocatoria define los temas o sectores a abordar en la reunión, pues no se tiene información que evidencie la existencia de algún tipo de mecanismo que permita una definición conjunta de las agendas. Por lo anterior, la convocatoria está íntimamente relacionada con el segundo indicador, la definición de la agenda, pues la instancia que extiende la convocatoria de la reunión define los temas a abordar en la misma.

Para la tercer indicador, los sectores priorizados, en la sistematización de las reuniones se identificaron los sectores priorizados en las agendas de las reuniones convocadas y organizadas por el G – 13, frente a los sectores priorizados por el gobierno 2011 - 2015, y que deberían corresponder unos con otros para que las acciones de la cooperación se encuentren alineadas a las prioridades nacionales.

Respecto al cuarto indicador, actores participantes, quien extiende la convocatoria y define la agenda, también determina que actores participaran en las reuniones, siendo estos elegidos según los temas a tratar. El punto a destacar sobre los

actores participantes, es que se esperaría que todas las reuniones contaran con la participación de la institución gubernamental rectora de la cooperación no reembolsable en el país, SEGEPLAN. Por lo que se define el número de reuniones que cuentan con la participación y el acompañamiento de esta institución.

Además, la SEGEPLAN como institución rectora, debe tener coordinación con las instituciones gubernamentales que dialogan con las fuentes cooperantes y participan en estos espacios. Esto con el fin de llevar a cabo un diálogo más estructurado que permita presentar la demanda de cooperación internacional en cada sector o tema conforme a las prioridades nacionales, por lo que también se identifica el número de reuniones en las que las instituciones nacionales han sostenido un diálogo con los cooperantes sin el acompañamiento de SEGEPLAN, debilitando la coordinación interinstitucional.

## **2.6 Justificación del tema**

El tema de la cooperación internacional para el desarrollo en Guatemala no ha sido abarcado de manera significativa. Se han elaborado investigaciones referentes a diversos aspectos de la cooperación internacional en el país, pero la producción de estudios referente al diálogo entre el gobierno y los cooperantes es escasa. El diálogo entre el gobierno de Guatemala y la comunidad de cooperantes se ha abordado a grandes rasgos en los informes nacionales sobre cooperación internacional que ha publicado SEGEPLAN en 2010, 2013 y su tercera edición a publicarse en el 2015.

En estos informes se ha esbozado la estructura de los espacios de diálogo entre el gobierno y el G – 13. A su vez, la secretaría técnica del G – 13, que apoya al grupo en la logística y comunicación del mismo, publicó en 2011 el documento llamado: *La Cooperación Internacional en Guatemala: Actores, Estructuras y Experiencias del G – 13*. En este documento se presenta el origen del G – 13, la estructura interna del grupo y las prácticas implementadas en el marco del diálogo

y del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el gobierno y los cooperantes en las *Declaraciones de Antigua I y II*.

Una de las debilidades en el estudio del diálogo entre el gobierno y los cooperantes y que este proyecto trata de resolver en alguna medida o aportar para su solución, es que el diálogo no se ha sistematizado. Hasta el momento no existen documentos que recojan, ordenen y elaboren una estructuración del diálogo sostenido entre ambas partes. La sistematización se hace esencial para que se puedan identificar y analizar diversos aspectos sobre el diálogo entre el gobierno y los cooperantes.

Los actores beneficiados de la sistematización y análisis del diálogo sostenido entre el gobierno de Guatemala y la comunidad de cooperantes, es en primera instancia, la SEGEPLAN, la entidad donde se desarrolla este proyecto. Recordemos que la sistematización del diálogo realizada en este proyecto y el análisis del principio de mutua responsabilidad, es parte de uno de los capítulos del *Informe Nacional sobre Cooperación Internacional* elaborado por SEGEPLAN y a publicarse en el 2015.

La sistematización y análisis del diálogo también aporta más insumos para comprender la dinámica llevada en el diálogo gobierno – cooperantes a las instituciones que comparten la rectoría de la cooperación internacional con SEGEPLAN, es decir, el MINEX y el MINFIN. Otros actores beneficiados de este proyecto son los profesionales y académicos interesados en indagar y ampliar el estudio de la cooperación internacional para el desarrollo en Guatemala y específicamente sobre la manera en la cual el país ha llevado el diálogo con los cooperantes en el marco de las declaraciones internacionales sobre la cooperación para el desarrollo de las cuales son signatarias ambas partes.

Por último, este proyecto beneficia a la población en general al ampliar el estudio de este tema en el país y aportando nuevos insumos para futuras investigaciones

y análisis del diálogo entre el gobierno y los cooperantes. Otra contribución de este proyecto es el aporte metodológico mediante las unidades de análisis que se desprenden del principio de mutua responsabilidad que se utilizaron y de los indicadores elaborados para dichas unidades.

Como se ha mencionado, la medición del principio de mutua responsabilidad se ha realizado mediante la encuesta que realiza la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE a los países socios y países cooperantes para monitorear la implementación de los cinco principios contenidos en la Declaración de París. En esta encuesta, la meta a alcanzar para el principio de mutua responsabilidad, es el establecimiento de revisiones conjuntas entre países socios y países cooperantes, siendo ésta una medición limitada.

El aporte metodológico del proyecto es utilizar para la medición y análisis de la mutua responsabilidad, las unidades de análisis que se desprenden de este principio y han sido propuestas en la dirección de análisis de la cooperación internacional de la SEGEPLAN. Es la primera vez que estas unidades de análisis son utilizadas en un proyecto; además se elaboró una serie de indicadores para estas unidades de análisis que posteriormente también se analizaron. La elaboración de estos indicadores constituye un insumo incipiente para una metodología que eventualmente podría aplicarse a otros contextos.

**Capítulo III.** Marco Teórico  
Nuevo institucionalismo

### 3.1 Transición del institucionalismo tradicional al nuevo institucionalismo

Durante los últimos años, la cuestión institucional vuelve a ser recurrente en los análisis de esta disciplina, diversos autores han tomado nuevamente a las instituciones como el objeto central de la realidad social. North define a las instituciones como *“las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico”* (1990: 3).

El llamado nuevo institucionalismo recupera a las instituciones como centro de análisis y concibe que el comportamiento de los actores es acotado por reglas e incentivos, ampliando el concepto de institución. De esta manera, el nuevo institucionalismo presenta rasgos distintivos frente al institucionalismo clásico.

El institucionalismo clásico se enfoca en estudiar las leyes formales, las reglas y las estructuras administrativas, produciendo estudios profundamente normativos que presentaban escasos análisis comparativos. En los años cincuenta y sesenta, la reacción ante este viejo institucionalismo vino de los conductistas, que consideraban que el estudio de las normas, reglas y estructuras formales no lograban explicar el comportamiento político real y los resultados políticos. Según los conductistas, para entender la política y sus resultados, no es suficiente estudiar los atributos formales de las instituciones, sino que el análisis debe realizarse sobre la distribución informal del poder, las actitudes y el comportamiento político (Romero, 1999).

La respuesta institucionalista ante el análisis propuesto por los conductistas fue que de esa manera no se podían llegar a comprender las diferencias entre distintos países, aunque estos se encontraran ante desafíos comunes. Como explica Thelen y Steinmo citado en Romero (1999: 9) *“Debido a que las principales teorías conductistas se enfocaban en las características, comportamiento y*

*actitudes de los individuos y los grupos en sí mismos para explicar los resultados políticos, muy frecuentemente se olvidaban de la importancia de la cancha y, por tanto, no podían responder a la cuestión crucial de por qué esos comportamientos y actitudes políticos y la distribución de recursos entre los grupos contendientes diferían de un país a otro”*

Thelen y Steinmo, en su obra *Historical Institutionalism in Comparative Politics* (1992) recuerdan que entre mediados de los setenta y los ochenta, académicos volvieron su atención a los factores institucionales, pero esta vez en el nivel de la intermediación, es decir, apuntaron hacia arreglos corporativos, redes de políticas que vinculaban grupos económicos a la burocracia del Estado, estructuras de partidos y el papel que éstos factores jugaban en la definición de incentivos y restricciones que enfrentaban los actores políticos en diferentes contextos.

Siguiendo a March y Olsen (1989) el concepto de instituciones es más amplio y dinámico en el neoinstitucionalismo, estas son entendidas también como fuerzas estabilizadoras y constringentes, que pueden ser incentivos y restricciones impuestas al comportamiento de los actores. A su vez, estos actores reflejan los valores de las instituciones a las que están vinculados.

Se debe recordar que los institucionalistas reconocen dos tipos de reglas que norman el comportamiento humano, por un lado, se tienen las reglas formales, las normas establecidas formalmente que son parte del derecho y por otro lado, se tienen las normas de carácter informal que derivan de prácticas sociales transmitidas y que forman parte de la cultura de la sociedad (North, 1990). Para North, la diferencia entre un tipo de regla y otro, consiste en el grado de influencia y determinación de las mismas. Ambos tipos de reglas coexisten en las sociedades contemporáneas, pero en algunos regímenes políticos donde las prácticas informales son parte implícita de la cultura, estas tienen más peso que las normas formales o determinan el contenido de estas últimas.

Los sujetos de la fundación o cambio institucional no son individuos aislados, sino actores que en muchas ocasiones tienen una expresión colectiva. Para North (1990) estos actores constituyen organizaciones que estructuran la acción colectiva. Las organizaciones logran funcionar a partir del establecimiento de rutinas o procesos repetitivos que reducen los problemas al momento de tomar decisiones y también reducen la incertidumbre sobre cómo actuar en ciertas situaciones.

North (1990) explica que se pueden dar arreglos institucionales ineficientes que se reproducen por inercia por un tiempo. Se espera que con el tiempo se vayan adoptando las formas organizacionales más eficientes, aprendiendo las reglas del juego y la experiencia de otros jugadores en contextos similares. North explica que este comportamiento y eficacia adaptativa tiende a surgir en contextos competitivos.

El interés principal de este proyecto de grado es analizar el diálogo llevado entre el gobierno de Guatemala y el grupo de cooperantes G – 13, esto a partir de los espacios de diálogo y coordinación que se han institucionalizado. Por ello rescatamos el argumento de Jepperson, contenido en DiMaggio y Powell (1999) que considera que un proceso, mecanismo, entidad o un patrón, como llama el autor, se encuentra institucionalizado al contar con controles construidos socialmente y activados de manera repetitiva, como un conjunto de castigos y recompensas que determinan su reproducción.

Para este autor las instituciones son patrones sociales que le deben su supervivencia a un proceso social relativamente autoactivado, estas no dependen de una movilización colectiva dirigida a reproducir el patrón, sino más bien son los procedimientos rutinarios establecidos los que aseguran la reproducción del patrón. De igual manera, Jepperson advierte que las movilizaciones o acciones colectivas y los impactos del entorno pueden bloquear o romper el proceso de reproducción del patrón, es decir, romper con la institucionalidad del mismo.

Para profundizar en este tema y para fines de este proyecto de grado, se utilizarán cuatro unidades de análisis de esta corriente de pensamiento. Estas unidades de análisis ayudan a comprender el objeto de estudio y permiten alcanzar los objetivos, general y específicos, mediante un análisis en el marco del nuevo institucionalismo. Las unidades de análisis utilizadas son: 1. Institucionalización en patrones, 2. La institucionalización en la persistencia cultural, 3. Vínculos entre los ambientes institucionales y estructuras organizacionales, y 4. El isomorfismo institucional.

### **3.2 Institucionalización de patrones**

Ronald L. Jepperson, en su análisis de los efectos institucionales y el institucionalismo, presentado en DiMaggio y Powell (1999), plantea que las instituciones se pueden ver como procedimientos organizados y establecidos que pueden presentarse como reglas. Para este autor, las instituciones representan un orden o patrón social constituido en secuencias de interacción estandarizadas que han alcanzado cierto estado o propiedad. Para alcanzar este estado o propiedad, el proceso para llegar a él es llamado institucionalización. Se puede decir que un orden o patrón está institucionalizado cuando las desviaciones o alejamiento del patrón son contrarrestadas de forma regulada a través de controles socialmente construidos, es decir, por medio de un conjunto de recompensas y sanciones.

La supervivencia de estos patrones sociales no se debe a una acción colectiva que está dirigida a reproducir el patrón, sino que este asegura su reproducción mediante procedimientos rutinarios establecidos, que se activan relativamente por sí mismos. Así mismo, Jepperson incluye las posibilidades de romper con la reproducción del patrón debido a obstrucciones que pueden provocar las acciones colectivas o los impactos del entorno, es decir, estos pueden llegar a romper la institucionalización de los patrones.

En esta lógica, la institucionalización puede verse como la estabilidad o supervivencia del patrón, pero no se deben dejar de mencionar los procesos rutinarios que contrarrestan las posibles desviaciones del diseño institucional, y que posibilitan la institucionalización de los patrones.

Para tener mayor claridad sobre la institucionalización de los patrones, Jepperson presenta ciertas situaciones o estados de los patrones que sugieren que estos no están institucionalizados. En primer lugar la ausencia de orden, en segundo lugar la ausencia de procesos reproductores y en tercero, diferenciar la institucionalización de la “acción”. Esta última la pueden realizar las personas en forma reiterativa e intervenir en el proceso para asegurar la persistencia de un patrón, pero ésta es una forma de reproducción más débil que la institucionalización. En contraste, en patrones altamente institucionalizados, se toma una “acción” cuando se distancia o se aleja del patrón, cuando se va en contra de los procesos establecidos para la reproducción del mismo.

### **3.2.1 Formas de institucionalización**

Siguiendo a Jepperson existen tres tipos primarios de institucionalización: la organización formal, los regímenes y la cultura. La primera es aquella establecida formalmente, con una base legal, que se interpenetra con los diversos elementos de la sociedad racionalizada, actores, sus intereses, funciones legitimadas, funcionarios, élites, profesionales, etc.

Para Jepperson y Meyer, en su escrito *El Orden Público y la Construcción de Organizaciones Formales*, compilada por DiMaggio y Powell (1999), la organización formal depende de la organización política moderna, pues la actividad de organización es un producto de la organización política moderna y llegar a ser parte de la subestructura de la sociedad racionalizada que ésta construye. Estos autores consideran que “*la homogeneidad en las actividades de*

*organización en el mundo refleja la homogeneidad en los perfiles de la organización política de las naciones - Estado” (1991: 263).*

El segundo tipo primario de institucionalización, es el de regímenes. Este término se refiere a la institucionalización de algún sistema de autoridad “central”, donde existen reglas y sanciones codificadas, y dichos sistemas no se encuentran dentro de un apartado organizacional formal, es por ello que los regímenes son un tipo primario de institucionalización informalmente organizada.

El tercer tipo primario de institucionalización, que también tiene un carácter informal, al igual que el de regímenes, es la cultura. En este caso, la institucionalización se da mediante normas y procedimientos habituales de las colectividades, por entendimientos presconscientes que no son parte de una organización formal y tampoco responden al control y sanción de alguna autoridad “central”.

### **3.2.2 Grados de institucionalización**

Uno de los retos ha sido obtener una medida aproximada de la institucionalización de las organizaciones. Jepperson recuerda la categoría de instituciones “totales” utilizada por Goffman (1961), y la definición que elabora Berger y Luckmann (1967) sobre la institucionalización total, siendo aquella donde todos los problemas son comunes, todas las soluciones se construyen socialmente y todas las expectativas también son comunes, es decir, no existen acciones de la colectividad social que provoquen alejamientos o distanciamientos del diseño institucional establecido. Siendo la institucionalización total, el límite superior, parece pertinente concebir los grados de institucionalización en cuanto a la vulnerabilidad de las instituciones ante una intervención social.

En este sentido, midiendo el grado de institucionalización mediante la vulnerabilidad de las instituciones ante una intervención social, se puede decir que

una institución está altamente institucionalizada cuando se hace necesaria la existencia de un problema de acción colectiva muy grande para que se de una intervención y se obstruyan los procesos reproductores de la institución.

Jepperson continúa explicando que una institución es menos vulnerable a una intervención si esta se encuentra incorporada en una estructura de instituciones, y cuando ha estado instituida por largo tiempo. La vulnerabilidad de intervención también disminuye cuando la institución tiene vínculos con las restricciones o normas que son comúnmente aceptadas socialmente, tales como las de autoridad moral o que son parte de las leyes de la naturaleza. Así mismo, la institución se hace menos vulnerable cuando la colectividad da por hecho la institución y sus procesos, no están conscientes de ésta y no la cuestionan.

### **3.2.3 Cambio institucional**

Jepperson también distingue cuatro tipos importantes de cambio institucional. El primero de ellos es la formación institucional que hace referencia a la salida de “acciones” o de formas de reproducción más débiles para dar paso a una forma de reproducción más fuerte, es decir, la institucionalización. El segundo tipo de cambio institucional es el desarrollo institucional que representa la continuación de un patrón determinado, más que una salida.

El tercer tipo propuesto por Jepperson es la desinstitucionalización que utiliza para representar una salida de la institucionalización hacia la reproducción por medio de la “acción”. La desinstitucionalización puede verse como el proceso contrario al primer tipo de cambio institucional, es decir, la formación institucional. Pues en la formación institucional se pasa de la “acción” a una forma de reproducción más fuerte que es la institucionalización, mientras que en la desinstitucionalización se pasa de la institucionalización a una forma más débil de reproducción que es la “acción”.

La cuarta y última forma de cambio institucional que presenta Jepperson es la reinstitucionalización. En esta forma la salida de una institucionalización da paso a la entrada de otra forma institucional. La nueva forma institucional representa diferentes principios y reglas a la forma anterior.

### **3.3 La institucionalización en la persistencia cultural**

El nuevo institucionalismo presenta análisis sobre el papel que desempeñan las instituciones en la persistencia cultural, diferentes de los planteamientos tradicionales. Lynne G. Zucker en su estudio del papel de la institucionalización en la persistencia cultural, presentado en DiMaggio y Powel (1999), expresa: *“la institucionalización es el proceso por medio del cual los actores individuales transmiten lo que socialmente se define como real y, al mismo tiempo, en cualquier punto del proceso el significado de un acto se puede definir, más o menos, como una parte dada por hecho de esta realidad social”* (1999: 129).

La transmisión de los patrones culturales entre los actores en el sistema social, debe darse de generación en generación. Los actores transmiten los patrones culturales de forma objetiva, pues describen su realidad y dan por hecho que así son las cosas. Por ello, los actos institucionalizados se perciben como objetivos y exteriores.

El grado de institucionalización de los actos o patrones culturales puede variar de alto a bajo. Los actos que tienen explicaciones ya hechas tiene un grado de institucionalización alto, pues estos ya se dan por hecho, funcionan como reglas objetivas, se ignora o no se cuestiona su origen social, y son actos bastante generales, no singulares o únicos. Además, estos actos o patrones con explicaciones ya hechas, definen lo que es posible y lo que es racional.

Cuando se tienen patrones culturales institucionalizados que tienen explicaciones ya elaboradas y no se indaga o cuestiona su origen social, el control de los

mismos a través de incentivos o sanciones no es necesario. El sancionar patrones institucionalizados inclusive puede provocar su desinstitucionalización, pues al momento de sancionar, éstos parecen ser menos reales, impersonales, objetivos y se puede crear la percepción que existen otras alternativas atractivas.

El autor explica que también es posible percibir un acto más o menos institucionalizado, dependiendo de la situación en la que el acto se lleva a cabo, la posición y el papel del actor que lo desarrolla. Cita como ejemplos, que los actos que dependen de un actor único son bajos en institucionalización, al igual que aquellos que se desarrollan con alguna influencia personal. Pues la influencia depende de las características y cualidades específicas del actor, y en caso de que el actor abandone la situación, esta influencia se pierde.

Lynne presenta tres aspectos de la persistencia cultural que se ven afectados por la institucionalización: la transmisión, la conservación y la resistencia al cambio. El autor considera que la institucionalización provoca un aumento en el grado de estos tres aspectos.

La transmisión es definida como el proceso por medio del cual los entendimientos o patrones culturales se comunican a otros actores. Cuando la institucionalización es alta, la transmisión no presenta problemas, pues los actores simplemente comunican los hechos de manera objetiva y el actor receptor, recibe esta información de la misma manera, como hechos objetivos. La continuidad del proceso de transmisión también es importante, pues mientras más se conoce la historia del proceso de transmisión, el significado de los actos se percibe como parte de la realidad social, no se vincula con un actor o situación determinada y aumenta la institucionalización.

El segundo aspecto de la persistencia cultural que se ven afectado por la institucionalización es la conservación. Se parte de la suposición que la transmisión de actos o patrones con una institucionalización alta es suficiente para

conservar estos actos. Ahora bien, aquellos actos que no tienen una institucionalización alta necesitan del control social directo para conservar o modificar la conducta. De esta manera, el grado de institucionalización influye en el papel y efecto del control social directo, pues en actos altamente institucionalizados este no se hace necesario, mientras que para actos con institucionalización baja, este control es necesario.

El tercer y último aspecto de la persistencia cultural incluido por Lynne es la resistencia al cambio. Los actos con alto grado de institucionalización presentan mayor resistencia ante posibles cambios, especialmente frente a aquellos cambios que son impulsados por medio de influencia personal. La influencia personal sobre los actos hace que a estos se les reste objetividad y se perciban como hechos externos, además que dependen considerablemente del actor particular que ejerce la influencia y de la situación en la que se intenta influir. Por lo tanto, cuando se transmite un acto con alto grado de institucionalización, y se pretende cambiarlo por medio de influencia personal, tiene grandes posibilidades de no resultar.

### **3.4 Vínculo entre ambientes institucionales y estructuras organizacionales**

Un aspecto importante de las estructuras organizacionales es cómo estas se ven afectadas o determinadas por los ambientes y el entorno que las rodea. Siendo el interés, los efectos de los ambientes en las organizaciones, Richard Scott, en su escrito *Retomando los Argumentos Institucionales*, compilado en DiMaggio y Powell (1999), logra identificar siete argumentos sobre las causas de la influencia de los ambientes sobre las organizaciones:

El primer argumento se refiere a la “imposición” de la estructura organizacional. En ocasiones existen agentes ambientales que son suficientemente poderosos para imponer formas estructurales en las unidades organizacionales que se encuentran subordinadas. Este autor identifica dos tipos en la categoría de imposición: la imposición por medio de la autoridad y la imposición por medio del poder

coercitivo. En la imposición por autoridad se encontraría menos resistencia y se tendrían niveles o grados más altos de cumplimiento y estabilidad que con la imposición por el poder coercitivo, pues los procesos o cambios impuestos por la fuerza encuentran mayor resistencia y pueden ser más inestables. En esta imposición, resalta la habilidad de algunas organizaciones, especialmente las organizaciones públicas, para efectuar cambios en las formas organizacionales por mandato de ley y para aplicar coerción legítima.

El segundo argumento trata sobre la “autorización” de la estructura organizacional. Scott explica que este argumento trata sobre *“la autorización o legitimación de las características o cualidades estructurales de una forma organizacional local por parte de una unidad de orden superior”* (1991: 228). A diferencia de la “imposición” de la estructura organizacional, en la “autorización” la unidad subordinada no es obligada a adoptar ciertas características estructurales, sino que voluntariamente las adopta buscando la aprobación del orden superior. Esta aprobación dota a la unidad de legitimación que puede significar obtener cierto status, beneficios o reconocimientos.

Es importante tener presente que existen múltiples fuentes de autorización para las unidades. Estas pueden obtener la aprobación y legitimidad de diferentes actores que representan determinados costos y beneficios. De esta manera, las unidades modifican ciertas características de su estructura buscando la aprobación de determinados actores externos tomando en consideración los costos y beneficios que estos representan.

El tercer argumento es el de “estímulo” de la estructura organizacional. Algunas organizaciones no se encuentran frente a agentes o actores con el poder suficiente para imponer una estructura determinada a una organización local, pero podrían proporcionar fuertes estímulos para que la organización modifique ciertas características.

Richard Scott también las llama estrategias inductoras, que impulsan cambios estructurales en las organizaciones y en los campos organizacionales a través de incentivos dirigidos a las organizaciones locales para que se ajusten a los deseos de los agentes externos. Estas estrategias de estímulo crean un creciente isomorfismo (concepto que se analizará más en detalle en el siguiente apartado 3.5), es decir, que las organizaciones se van asemejando entre sí, adquiriendo una mayor similitud estructural. El autor también explica que la estructura organizacional establecida por estímulo es poco probable que tenga efectos poderosos o duraderos en el desempeño de la organización. Pues el estímulo que impulsa las modificaciones en la estructura organizacional, es uno entre varios elementos que influyen en dicha estructura.

El cuarto argumento trata sobre la “adquisición” de estructura organizacional. En este proceso existe una decisión deliberada por adoptar un modelo estructural determinado. Los actores que toman las decisiones organizacionales adoptan diseños institucionales que son considerados más modernos, apropiados o eficientes. A diferencia de las tres situaciones descritas anteriormente, la iniciativa para modificar o adoptar ciertos diseños institucionales no provienen de actores externos o fuera de la organización, sino internamente, por parte de los gerentes organizacionales.

Al ser los gerentes organizacionales los que tienen la iniciativa de adoptar nuevos diseños institucionales, se esperaría que en contraste con los cambios en la estructura organizacional impuestos e inducidos, exista un mayor compromiso con los cambios realizados. Scott cita a Williamson (1975) para argumentar que una de las fortalezas de la “adquisición” de estructuras organizacionales, es que los gerentes organizacionales, quienes deciden adoptar el nuevo diseño institucional, tienen mayores capacidades de auditoría en comparación con los controles y mecanismos de seguimiento y evaluación que puedan instalar o impulsar los actores externos.

El quinto argumento es la “fijación” de la estructura organizacional, siendo el proceso mediante el cual, en el momento de la fundación de las nuevas formas organizacionales, estas adquieren características que tenderán a conservarse en el futuro. Estudios de Stinchcombe (1965) y Kimberly (1975), citados por Scott, han demostrado que ciertas características organizacionales varían sistemáticamente de acuerdo a la época en que se fundaron las organizaciones. Para explicar este fenómeno, Berger y Lickmann (1967), explican que ciertas características estructurales se dan por hecho como “la forma en que se hacen las cosas” y son establecidas desde la fundación de la organización y persisten en el tiempo.

El sexto argumento es sobre la “incorporación” de la estructura ambiental. Tomando en cuenta que no todos los productos son resultado de un proceso consciente de decisión, en ocasiones las modificaciones de ciertas características en las organizaciones se realizan en correspondencia a las características del ambiente o entorno. Para explicar este tema, el autor recuerda este argumento: *“las organizaciones que actúan en ambientes más complejos y conflictivos exhibirán mayor complejidad administrativa y una coherencia reducida de programas”* (Scott y Meyer, 1998: 29).

Las organizaciones tienden a presentar en su estructura la complejidad de los elementos del ambiente donde se desenvuelven. Mediante un conjunto amplio de procesos de adaptación, las organizaciones llegan a reflejar elementos importantes y distintivos del ambiente donde se desarrollan en sus propias estructuras. De esta manera, la estructura organizacional se modifica y desarrolla a través del tiempo por medio de un proceso de adaptación no planeado, que responde a las características y cambios ambientales.

El séptimo y último argumento es sobre “evitar” la estructura organizacional. En estudios de Meyer, Scott y Deal (1981), se lograron identificar aspectos importantes de organizaciones, como en el sistema educativo, que están

fundamentados en creencias institucionalmente compartidas y no tanto en las estructuras organizacionales. Es decir, que ciertos aspectos de las organizaciones no son resultado de procesos organizacionales, sino más bien de procesos institucionales, lográndose impregnar a través de procesos políticos, desarrollo de símbolos comunes, creencias compartidas, y demás aspectos que proporcionan un orden. Por lo que estos aspectos o creencias no se establecen por la relación de actores en la misma organización, sino por participar en un mismo ambiente institucional y compartir la misma cultura.

### **3.5 El isomorfismo como proceso institucional**

El análisis de Paul DiMaggio y Walter Powell (1999) se centra en explicar el impulso hacia la homogeneización de diferentes formas y prácticas organizacionales. En un principio, las organizaciones que son parte de un determinado campo organizacional muestran una diversidad considerable, pero paulatinamente estas avanzan hacia la homogeneización. Para explicar este proceso de homogeneización se utiliza el concepto de isomorfismo. Según Hawley (1968) citado por DiMaggio y Powell (1999: 108), *“el isomorfismo es un proceso limitador que obliga a una unidad en una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales”*.

Para este enfoque, las características organizacionales se van modificando para ser más compatibles con las características del entorno y de las otras organizaciones con desafíos similares. El detalle importante en este proceso de homogeneización es que en ocasiones este es impulsado para mejorar el desempeño o eficiencia de las organizaciones, mientras que en otras ocasiones las organizaciones modifican sus características para asemejarse entre sí y ser “institucionalmente aceptadas”, o a raíz de otras razones que abordaremos a continuación. DiMaggio y Powell concuerdan con Meyer (1983) y Fennell (1980) en que se puede distinguir entre el isomorfismo competitivo y el institucional.

### **3.5.1 Isomorfismo competitivo**

Este isomorfismo supone una racionalidad de sistema que se centra en la competencia de mercado, especialmente en los campos donde existe competencia libre y abierta. Orrú, Woolsey y Hamilton, citados por DiMaggio y Powell (1999) explican que en este isomorfismo las organizaciones adoptan estructuras y prácticas eficientes que los hagan ser competitivos, o se enfrentan a las posibilidades de fracasar ante otras organizaciones mejor adaptadas.

En este isomorfismo, los ambientes y las presiones técnicas empujan a las organizaciones a adoptar tecnologías de producción y control, procesos de regulación y demás elementos que llevan a adoptar formas de organización relativamente más eficientes. Por lo cual, este tipo de isomorfismo es predominante en ambientes de competencia libre y abierta donde se desarrolla una economía de mercado.

### **3.5.2 Isomorfismo institucional**

A diferencia del isomorfismo competitivo, que centra las modificaciones de las organizaciones a formas más eficientes, el isomorfismo institucional busca formas organizacionales que otorguen legitimidad. En los ambientes institucionales, que son los ambientes normativos socialmente contruidos, las organizaciones empiezan a parecerse entre sí en la medida en que las modificaciones adoptadas respondan a presiones sociales dotándolas de poder político y legitimidad institucional. DiMaggio y Powell identifican tres mecanismos por medio de los cuales surge el cambio institucional isomorfo:

El isomorfismo coercitivo es el que resulta de presiones formales e informales que ejercen otras organizaciones de las que se depende. Estas presiones también incluyen las expectativas culturales de la sociedad dentro de la cual funcionan las organizaciones. En el área gubernamental, a menudo los cambios en la estructura

organizacional derivan de un mandato de gobierno. La imposición directa y explícita de procedimientos estándar, reglas y estructuras también se da en el área no gubernamental.

El isomorfismo también se puede dar por lo que los autores llaman “procesos miméticos”. En estos procesos, la incertidumbre también puede provocar la imitación de ciertas características organizacionales. Cuando no se tiene certeza de cuáles son los procedimientos más adecuados o qué metas perseguir, las organizaciones pueden diseñar su estructura organizacional con base al modelo de otras organizaciones o imitando ciertos aspectos. La innovación adquirida al imitar otros modelos también otorga mayor legitimidad a las organizaciones, pues se toman como referencias otras organizaciones que se perciben como exitosas o más actualizadas.

La tercera fuente de cambio organizacional isomorfo es la que proviene de presiones normativas. Este cambio se debe principalmente a la profesionalización, que según Larson (1977) y Collins (1979) citados por DiMaggio y Powell, se interpreta como la lucha colectiva de los miembros de una ocupación por definir las condiciones y métodos de su trabajo. El cambio organizacional por la profesionalización en pocas ocasiones se logra con éxito, pues los profesionales deben llegar a acuerdos con clientes, jefes y otros reguladores no profesionales.

## **Capítulo IV.** Estructura y Funcionamiento de los Grupos de Cooperantes

#### **4.1 Criterios de comparación**

Antes de abordar el principio de la mutua responsabilidad entre el gobierno de Guatemala y el G – 13, conformado por las 15 fuentes cooperantes que destinan mayor ayuda al país, a modo de contextualización se presenta una panorámica de la estructura de organización, coordinación y funcionamiento de los Grupos de Cooperantes presentes en Guatemala y en otros países de condiciones similares de desarrollo. Con ello se tendrá una mayor comprensión de las dinámicas de diálogo y coordinación entre los gobiernos y las fuentes de cooperación internacional.

Las instancias de diálogo y coordinación de los cooperantes internacionales en países de renta media en Latinoamérica, con condiciones similares de desarrollo a las de Guatemala, muestran una estructura de organización, coordinación y funcionamiento bastante similar. Para retratar esta estructura con características compartidas por varios países, se realizó un ejercicio comparativo de los grupos de cooperantes presentes en Guatemala, Honduras, Bolivia y Perú.

Para este ejercicio comparativo se toman los siguientes criterios de comparación:

- a) creación o instalación de los grupos
- b) número y tipo de miembros que los conforman
- c) institución gubernamental coordinadora de la cooperación internacional
- d) presidencia de los grupos
- e) instancias de diálogo político
- f) instancias de coordinación técnica
- g) coordinación sectorial
- h) acuerdos y compromisos internacionales sobre la cooperación al desarrollo de los que son signatarios los países socios y los cooperantes
- i) instrumentos nacionales de alineación
- j) políticas específicas de cooperación internacional

Los diez criterios utilizados para el ejercicio comparativo se agrupan en tres categorías. Estas categorías permiten ordenar y comprender de mejor manera la estructura y funcionamiento de los grupos. De esta manera, se logran identificar las características compartidas y diferenciadas entre los grupos de cooperantes de los cuatro países estudiados.

La primera categoría, perfiles de los grupos de cooperantes, es el primer acercamiento con estos grupos describiendo aspectos básicos de los mismos, para poder identificarlos y diferenciarlos. En esta categoría se desarrollan los primeros cuatro criterios: a) creación o instalación de los grupos, b) número y tipo de miembros que los conforman, c) institución gubernamental coordinadora de la cooperación internacional y d) presidencia de los grupos.

La segunda categoría, instancias de diálogo y coordinación, presentan los siguientes tres criterios: e) instancias de diálogo político, f) instancias de coordinación técnica y la g) coordinación sectorial. Estos criterios retratan las instancias que los gobiernos y los grupos de cooperantes han establecido para llevar a cabo un diálogo y coordinar sus acciones. En esta categoría se exponen las instancias de diálogo político, coordinación técnica y coordinación sectorial, delineando el funcionamiento de cada una.

En la tercera categoría, normativa nacional e internacional, se toman los últimos tres criterios: h) acuerdos y compromisos internacionales sobre la cooperación al desarrollo de los que son signatarios los países socios y los cooperantes, i) instrumentos nacionales de alineación y j) políticas específicas de cooperación internacional. En esta categoría se presenta la normativa base que orienta el funcionamiento de los grupos y las acciones de la cooperación internacional en estos países.

## 4.2 Perfil de los grupos de cooperantes

Guatemala, Honduras, Bolivia y Perú, presentan instancias institucionalizadas donde las principales fuentes cooperantes llevan a cabo un proceso de coordinación con las instituciones gubernamentales competentes con el fin de mejorar la eficacia de la ayuda otorgada. Estos grupos presentan algunas características compartidas y otras diferenciadas, el caso de Perú muestra rasgos distintivos y logra constituirse como un referente latinoamericano respecto al liderazgo y apropiación que la Agencia Peruana de Cooperación – APCI, ejerce sobre la coordinación de los cooperantes internacionales en el país.

Los grupos de cooperantes en Guatemala y Honduras surgieron a raíz de la necesidad de coordinar la ayuda otorgada por otros países y organismos internacionales en situaciones de emergencia que demandaban asistencia externa. El G – 13 en Guatemala y el Grupo de Seguimiento a la Declaración de Estocolmo – GSDE, o bien llamado G – 16 en Honduras, fueron creados en 1,999 a consecuencia de la situación de emergencia en los países centroamericanos tras el paso del Huracán Mitch. En el caso del Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia - GRUS y el Foro de cooperantes en Perú, el primero creado en el 2006 y el segundo instalado en el 2005, ambos con el propósito de seguir los principios contenidos en la *Declaración de París* (2005) y contar con un mecanismo de coordinación permanente para evitar la duplicidad de esfuerzos y mejorar la calidad de la ayuda al desarrollo.

Los grupos de cooperantes en Guatemala, Honduras y Bolivia están constituidos por los principales países y organismos multilaterales que destinan mayor ayuda a los países. El G – 13 en Guatemala está compuesto por 15 miembros, el G – 16 en Honduras cuenta con 16 miembros, el GRUS en Bolivia se compone de 23 miembros y en el caso de Perú, el Foro de cooperantes aglutina a un promedio de 40 representantes de diversas fuentes de cooperación: países, organismos multilaterales, ONGs y fondos de contravalor.

Cuadro no. 1 Miembros de los Grupos de Cooperantes

Guatemala G - 13	Honduras G - 16	Bolivia GRUS	Perú Foro de Cooperantes
15 miembros	17 miembros	23 miembros	Aproximadamente 40 fuentes cooperantes
9 agencias bilaterales: Alemania Canadá España Estados Unidos Italia Japón Noruega Países Bajos Suecia	11 agencias bilaterales: Alemania Canadá España Estados Unidos Francia Italia Japón Países Bajos Reino Unido Suecia Suiza	16 agencias bilaterales: Alemania Bélgica Canadá Corea Dinamarca España Francia Italia Japón Noruega Suecia Suiza Brasil (observador) Colombia (observador) Costa Rica (observador) Gran Bretaña (observador)	Entre las fuentes cooperantes que asisten al Foro se encuentran:
6 agencias multilaterales: BID Banco Mundial FMI Unión Europea PNUD OEA	6 agencias multilaterales: BID Banco Mundial FMI Unión Europea PNUD BCIE	7 agencias multilaterales: BID Banco Mundial FMI Unión Europea Naciones Unidas OEA CAF	Países Organismos multilaterales ONG's Fondos de contravalor

Elaboración propia con datos de los sitios web oficiales de los grupos de cooperantes

Los grupos de cooperantes tienen una contraparte principal o bien una institución gubernamental coordinadora de la cooperación internacional con la cual se debe mantener una coordinación permanente. Para el G – 13 esta institución es SEGEPLAN, para el G – 16 en Honduras su contraparte principal es la Secretaria de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional. Por parte de Bolivia, el Ministerio de Planificación del Desarrollo – MPD, y específicamente el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo – VIPFE, es la instancia que coordina el GRUS. Por último en el caso de Perú, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI, es el ente rector de la cooperación

internacional no reembolsable. Estas instituciones deben tener participación en las instancias de diálogo político y coordinación técnica para garantizar una coordinación permanente entre el gobierno y las fuentes cooperantes.

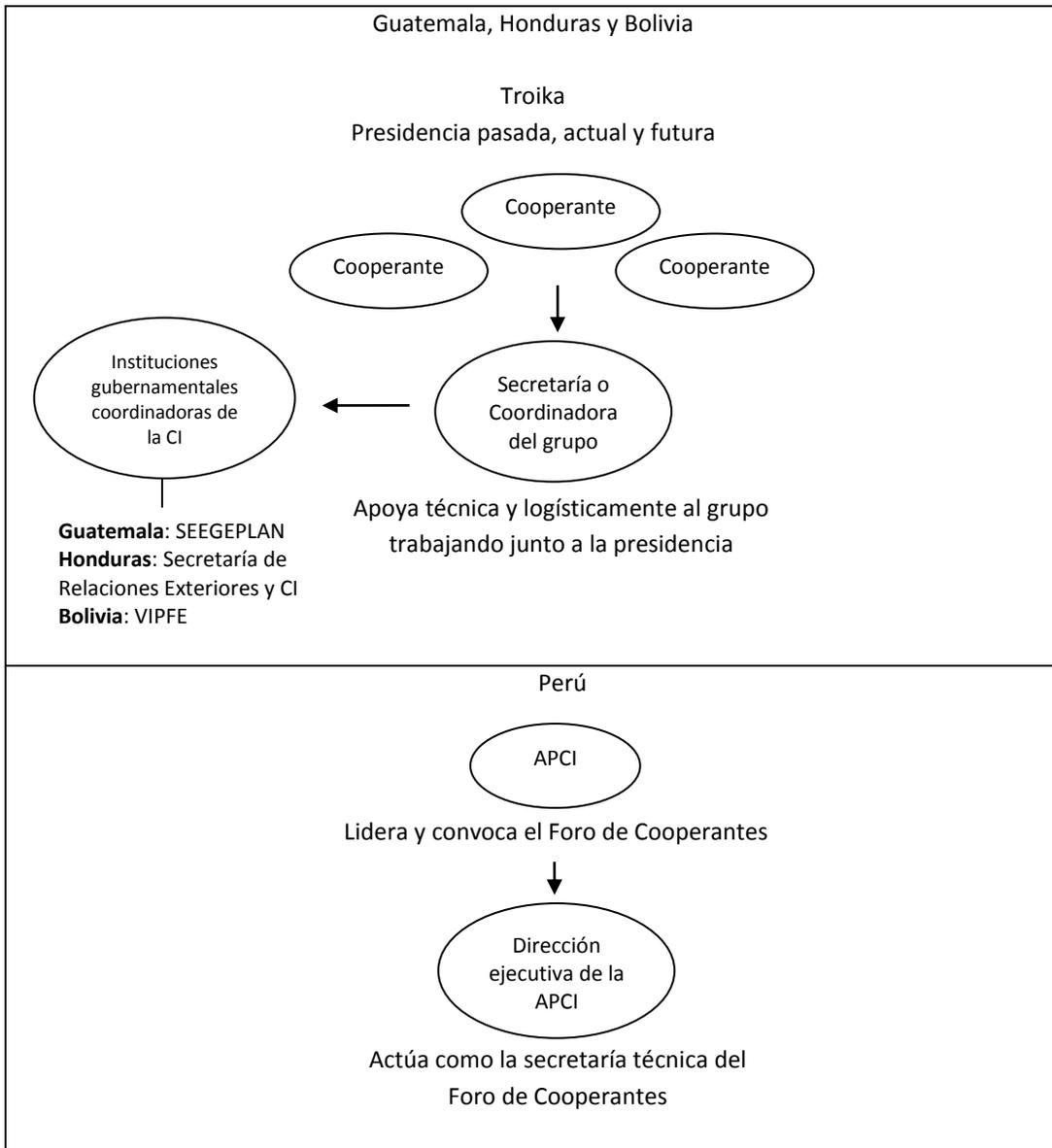
La estructura interna de los grupos de cooperantes en los casos de Guatemala, Honduras y Bolivia es sumamente similar. En los tres casos, la presidencia del grupo es llevada rotativamente por los miembros por un período de seis meses, así mismo en los tres casos es reconocida la troika, compuesta por la presidencia previa, actual y futura, jugando un rol principal en la coordinación de las reuniones y en los enunciados emitidos por el grupo.

Los grupos de cooperantes en Guatemala, Honduras y Bolivia, también cuentan con una secretaría permanente o coordinadora del grupo que apoya técnica y logísticamente en las actividades del grupo. Esta secretaría o coordinadora trabaja junto a la presidencia de turno para coordinar las reuniones y otras actividades.

En estos tres países, las instituciones gubernamentales coordinadoras de la cooperación internacional no lideran los grupos, están por debajo de la presidencia que es ejercida por un cooperante. Se encuentran en el mismo nivel que la secretaría o coordinadora, coadyuvando a la coordinación técnica del grupo sin ejercer el liderazgo que el país socio debería tener en estos espacios, tal como se establece en la *Declaración de París* (2005).

El Foro de Cooperantes en Perú, por el contrario, no es presidido por un cooperante, este es convocado, coordinado y liderado por la Agencia Peruana de Cooperación – APCI, que también funge como la secretaría técnica del Foro. Esta es una de las características que posiciona a Perú como referente latinoamericano respecto al liderazgo y apropiación de la APCI en la coordinación de los cooperantes internacionales en el país.

Figura no. 2 Estructura de la presidencia de los grupos de cooperantes



Elaboración propia con datos de los sitios web oficiales de los grupos de cooperantes

### 4.3 Instancias de Diálogo y Coordinación

Otra característica compartida por los grupos de cooperantes en Guatemala, Honduras y Bolivia son las instancias de diálogo político y de coordinación técnica institucionalizadas en los tres casos. El G – 13 en Guatemala lleva a cabo reuniones mensuales del conocido Grupo de Diálogo o GdD que está integrado

por embajadores o representantes de los países cooperantes, representantes de los organismos multilaterales y funcionarios gubernamentales de alto nivel. El G – 16 en Honduras ha instaurado el Grupo de Embajadores y Representantes – GER, compuesto por los embajadores o representantes de los países cooperantes, representantes de los organismos multilaterales y funcionarios de alto nivel del gobierno. El GRUS en Bolivia no define con un nombre específico la instancia del diálogo político pero reconoce reuniones temáticas de los altos funcionarios de la cooperación internacional con altos funcionarios de gobierno.

Respecto a la instancia de coordinación técnica, el G – 13 en Guatemala sostiene reuniones mensuales del Grupo de Coordinación de la Cooperación – GCC, reconocida como la instancia técnica donde participan los jefes de cooperación y técnicos de los cooperantes junto a funcionarios nacionales de mediano nivel y técnicos/especialistas de las instituciones nacionales pertinentes según los temas a tratar. El G – 16 en Honduras cuenta con el Grupo Técnico de Seguimiento – GTS, que actúa como la secretaría técnica del grupo y está constituido por los representantes o jefes de las agencias de cooperación que se reúnen periódicamente con sus contrapartes principales. El GRUS en Bolivia a su vez lleva a cabo reuniones mensuales de los jefes de cooperación o representantes de los cooperantes para discutir propuestas que luego sean presentadas en el diálogo político.

Una tercera instancia de diálogo y coordinación se ha institucionalizado a nivel sectorial. En este nivel de coordinación sectorial, se debe aclarar la diferencia entre las mesas sectoriales y los grupos de trabajo. Las mesas sectoriales son espacios de planificación de las instituciones gubernamentales competentes en el sector, estas mesas se conforman con la intención de mejorar los mecanismos de coordinación para el desarrollo en los procesos sectoriales, desde la identificación, priorización de necesidades y problemas, hasta la planificación y ejecución de programas y proyectos (SEGEPLAN, 2010). El enfoque sectorial consiste en el apoyo de tipo programático para un sector determinado. La planificación del

mismo debe estar liderado por el gobierno o una institución nacional, y contar con mecanismos de seguimiento y evaluación de los resultados y del diálogo alrededor de los compromisos mutuos entre el gobierno y los cooperantes (SEGEPLAN, 2012).

Por otra parte, los grupos de trabajo son conformados dentro de los grupos de cooperantes, con el fin de armonizar sus acciones y alinear los programas y proyectos de cooperación a las prioridades nacionales. Los grupos de trabajo son liderados por una o varias fuentes cooperantes que tienen intervenciones o interés en apoyar el tema o sector que abordará el grupo.

De esta manera, se aclara que las mesas sectoriales son espacios de coordinación interinstitucional y de planificación sectorial entre las instituciones nacionales líderes en el sector. A su vez, de esta coordinación y planificación sectorial se puede canalizar la demanda de cooperación internacional para el desarrollo del sector. Mientras que los grupos de trabajo son conformados y liderados por las fuentes cooperantes para armonizar sus acciones entre sí y alinearse a los planes y programas nacionales.

En Guatemala, a partir de las *Declaraciones de Antigua I y II*, en el 2008, se creó el Consejo de Cooperación Internacional – CCI, conformado por las instituciones gubernamentales rectoras de la cooperación (SEGEPLAN, MINEX y MINFIN). El CCI es un instrumento político de coordinación y toma de decisiones respecto a la cooperación internacional. En esta declaración, el gobierno se comprometió a institucionalizar cinco mesas sectoriales: Seguridad y Justicia; Salud; Ambiente y Agua; Educación; y Seguridad Alimentaria, además de instaurar la mesa de coordinación de la cooperación internacional, como un espacio de participación y debate entre el gobierno, representado en el CCI y el Grupo de Coordinación de la Cooperación – GCC. El objetivo era que estas mesas lograran formular los planes sectoriales y los planes de apropiación, armonización y alineamiento, para avanzar en la implementación de estos principios con los cooperantes.

Actualmente estas mesas no se encuentran activas. La mesa de ambiente y agua, aunque mostró el mejor desempeño, coordinación y generó importantes documentos de planificación, no logró continuar con la implementación de los instrumentos elaborados a partir del cambio de gobierno en el 2012 y no se encuentra activa. Respecto a la mesa de seguridad y justicia, desde sus inicios presentó problemas en la rectoría de la misma, estuvo sin funcionamiento un tiempo y al reactivarse con una nueva rectoría, no se lograron resultados.

La mesa de seguridad alimentaria y nutricional originalmente estaba bajo la coordinación de la SESAN, pero más tarde, la mesa fue sustituida por el Grupo de Instituciones de Apoyo – GIA, por existir duplicidad de funciones entre ambas instancias. Por último, las mesas de educación y salud se encuentran inactivas debido a la ausencia de liderazgo de las instituciones líderes en el sector, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, sobre la convocatoria, el seguimiento, producción de instrumentos metodológicos y coordinación de las reuniones y el trabajo que debe realizar cada actor parte del sector.

De igual manera, dentro del G – 13 se han conformado grupos de trabajo con el fin de coordinar y armonizar sus acciones alrededor del tema o sector priorizado. Siguiendo esta lógica, se conformó el grupo de reforma fiscal en 2010 y el de pueblos indígenas en 2013. En los últimos años, el G – 13, en su esfuerzo por alinearse a las prioridades nacionales, ha trabajado en el sector de seguridad y justicia con la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia – ICMSJ y sobre el tema de seguridad alimentaria a través del Grupo de Instituciones de Apoyo -GIA.

A diferencia del enfoque sectorial definido en Guatemala, a través de la *Declaración de Antigua I y II*, que establece el liderazgo de la o las instituciones nacionales líderes en el sector sobre la planificación del mismo, el G – 16 en Honduras cuenta con mesas sectoriales de participación tripartita con las fuentes cooperantes, instituciones gubernamentales competentes y grupos de la sociedad

civil. Para el primer semestre del 2014 se contaba con once mesas sectoriales activas: Seguridad, Justicia y Derechos Humanos; Transparencia y Buen Gobierno; Descentralización; Salud; Educación; Interagencial de Género; Efectividad de la Ayuda; Agroforestal; Gestión de Riesgos; Micro, Pequeñas y Medianas Empresas - MIPYME; y de Agua y Saneamiento (MAP 2014 - 2016).

Estas once mesas sectoriales derivan de las cinco prioridades contenidas en la *Declaración Conjunta GHO – G 16* firmada 2012, en la cual el gobierno de Honduras y la comunidad de cooperantes representada en el G - 16 acordó enfocar sus acciones sobre cinco prioridades: el proceso político para las elecciones del 2012 – 2013; seguridad ciudadana; derechos humanos; crecimiento socialmente inclusivo; y gobernanza y transparencia fiscal en la administración pública.

El GRUS en Bolivia, según el *Informe de Cooperación Internacional y Financiamiento para el Desarrollo en Bolivia 2011*, cuenta con nueve grupos de trabajo sectoriales: Agua y Saneamiento; Educación; Salud; Desarrollo Integral MESDI/DROGAS; Género; Proceso Autonómico; Mesa Macroeconómica; Medio Ambiente y Cambio Climático; y Agropecuario y Productivo. A su vez se han conformado cuatro subgrupos de trabajo: Justicia; Bosques, Biodiversidad, Áreas Protegidas y Mitigación del Cambio Climático; Cuencas, Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático; y Empleo y Productividad. El GRUS también contempla tres grupos de trabajo no sectoriales: Coordinación con ONGs de Desarrollo, Eficacia y Gestión para Resultados de Desarrollo, y Cultura Cívica.

Cabe mencionar que en los tres casos, la coordinación y el trabajo realizado en las mesas o grupos de trabajo sectoriales otorgan insumos para las reuniones de coordinación técnica y las reuniones de diálogo político. Dichas mesas o grupos de trabajo no siempre se encuentran activas o realizando un trabajo constante de coordinación y generación de insumos; además algunas pueden quedar

desplazadas y se pueden instalar nuevas mesas o grupos de trabajo según el cambio en las prioridades nacionales.

Por otro lado, las reuniones de diálogo político y de coordinación técnica, como se mencionó anteriormente, se celebran una vez al mes, lo cual no en todas las presidencias se logra cumplir. De igual forma pueden surgir reuniones extraordinarias en caso de ser necesario abordar temas fuera de la agenda establecida o de emergencia por la coyuntura nacional e internacional.

En el caso de Perú, las instancias descritas anteriormente no existen como tal. En principio, el Foro de Cooperantes es liderado por la Agencia Peruana de Cooperación – APCI. El foro es convocado aproximadamente dos veces por año. La secretaria técnica del foro la asume la dirección ejecutiva de la APCI que coordina y desarrolla la agenda, efectúa la convocatoria y da seguimiento a los acuerdos alcanzados.

Para estos foros se extiende una invitación a los altos representantes de las fuentes cooperantes como embajadas, agencias de cooperación, organismos multilaterales y fondos de contravalor. Del Foro de Cooperantes surgieron las mesas temáticas que a partir del 2010 se definieron como Grupos Temáticos Sectoriales - GTS que son cinco: Educación; Salud; Verde (cambio climático, recursos naturales y ambiente); Gobernabilidad (Derechos Humanos, Justicia) y Agua (APCI, 2015).

#### **4.4 Normativa nacional e internacional**

Un aspecto fundamental de la coordinación de los cooperantes en un país socio es la normativa nacional e internacional que orienta sus acciones, la ayuda otorgada y su relacionamiento con la institucionalidad pública y la sociedad civil del país socio. En Guatemala, Honduras, Bolivia y Perú, los grupos de cooperantes establecen coordinarse y actuar conforme a los principales acuerdos

internacionales sobre la cooperación internacional al desarrollo, específicamente siguiendo los acuerdos contenidos en la *Declaración de París* (2005), el *Plan de Acción de Accra* (2008), la *Declaración de Busan* (2011), y los *Objetivos del Milenio*. Se están comenzando a incluir los *Objetivos de Desarrollo Sostenibles* de la Agenda Post 2015.

Respecto a la normativa nacional, las fuentes cooperantes con base a los principios de la *Declaración de París*, específicamente apegándose al principio de alineación de la ayuda a las prioridades nacionales, deben alinear la ayuda otorgada a la estrategia nacional de desarrollo de los países socios para que la cooperación sea un complemento a los esfuerzos nacionales.

En este sentido, el G – 13 debe alinearse a las prioridades contenidas en el *Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032*, a las políticas públicas vigentes y de manera más específica a las prioridades del plan de gobierno. Actualmente estas prioridades se encuentran contenidas en los tres pactos de gobierno para el período 2011 – 2015. En el caso de Honduras, el G – 16 puede alinearse en tres niveles: la *Visión País 2010 – 2038*, el *Plan de Nación 2010 – 2022* y el *Plan Estratégico de Gobierno 2014 – 2018*. El GRUS en Bolivia establece contribuir a la realización de los objetivos contenidos en el *Plan Nacional de Desarrollo – PND*, y por último los cooperantes en Perú deben tomar como base para dirigir sus acciones el *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional – Plan Perú 2021* y las políticas nacionales de desarrollo allí contenidas.

Profundizando en la normativa enfocada a mejorar los procesos de la cooperación internacional no reembolsable y mejorar la calidad de la ayuda al desarrollo, algunos países han logrado formular políticas específicas de cooperación internacional. Honduras y Bolivia aún no cuentan con una política de cooperación internacional.

Por su parte, Guatemala y Perú han logrado formular políticas específicas de cooperación internacional para guiar de manera formal y estructurada las acciones de la cooperación y de todos los actores parte del proceso de cooperación Internacional. En el caso de Guatemala se cuenta con la *Política de Cooperación Internacional No Reembolsable – PCINR* publicada en el 2013 y en Perú se tiene la *Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional – PNCTI* y a su vez el *Plan Anual de Cooperación Internacional No Reembolsable* que trata de poner en marcha los objetivos y áreas priorizadas de actuación de la cooperación contenidas en la Política Nacional de CTI. Cada Política ha sido formulada por la institución coordinadora de la cooperación internacional no reembolsable de cada país, es decir, SEGEPLAN en Guatemala y la APCI en Perú.

Estas políticas específicas de cooperación internacional tratan de normar y guiar de manera más específica la articulación de los diferentes actores participantes de la cooperación. Se hace un esfuerzo por establecer principios o lineamientos comunes para la cooperación, así como definir los objetivos o prioridades que debe perseguir la cooperación en coordinación con las instituciones nacionales.

Ambas políticas, la de Guatemala y Perú, limitan su aplicación a los procesos de la cooperación no reembolsable. Otro aspecto importante de dichas políticas, es que de alguna manera recogen las tendencias actuales de la cooperación internacional, es por ello que ambas reconocen la previsible reducción de la cooperación norte – sur y el incremento de la cooperación sur – sur y triangular, así como una mayor participación de la sociedad civil (APCI, 2012).

De esta manera, puede observarse que la estructura y funcionamiento de los grupos de cooperantes en países de condiciones similares de desarrollo es semejante. La necesidad de mejorar la coordinación entre los gobiernos y los cooperantes para hacer más eficaz la ayuda ha dado paso a institucionalizar espacios de diálogo entre ambas partes. Estos grupos y los gobiernos, siguiendo los principios de la *Declaración de París*, han instaurado instancias para llevar un

diálogo más estructurado, donde los gobiernos pueden compartir información y llegar a entendimientos y consensos con los principales cooperantes internacionales reunidos actuando como uno solo.

Estos espacios también contribuyen a la armonización que deben realizar los cooperantes sobre sus intervenciones en el país. La armonización de sus acciones es necesaria para evitar la duplicidad de esfuerzos y reducir la fragmentación de la ayuda, teniendo una división del trabajo más eficaz e implementado disposiciones comunes que simplifiquen los procedimientos (SEGEPLAN, 2014). Que los cooperantes cuenten con espacios para coordinarse entre sí y armonizar sus acciones, contribuye a mejorar la calidad de la ayuda y a que sus intervenciones tengan un mayor impacto.

De este panorama se puede apreciar que la dinámica entre el gobierno de Guatemala y los cooperantes presentes en el país no es un hecho singular o apartado de la realidad en otros países. El isomorfismo en la teoría de la organización propia del nuevo institucionalismo nos ayuda a comprender este proceso de homogeneización en la estructura de los grupos de cooperantes, el cual los dota de características similares pero también los enfrenta a desafíos comunes.

El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional parte del intento de explicar la homogeneidad de prácticas y acuerdos en esferas determinadas entre países y contextos distintos. Esta tendencia de homogeneización entre diferentes organizaciones es explicada a través del concepto de isomorfismo. Según Hawley (1968) citado por DiMaggio y Powell (1999: 108), *“el isomorfismo es un proceso limitador que obliga a una unidad en una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales”*.

Es por ello que se tomó como casos de estudio a países con condiciones similares de desarrollo, es decir, enfrentados a similares condiciones ambientales. Los

países incluidos en el estudio se encuentran frente a desafíos similares al de Guatemala en lo que concierne al proceso de implementar los compromisos adquiridos en materia de eficacia de la ayuda. La capacidad de implementar dichos compromisos se ve determinada en cierta medida por el diseño institucional de los grupos y de los espacios de encuentro entre ambas partes.

Con base al isomorfismo en el proceso institucional, la tendencia es que las modificaciones en la estructura organizacional de alguno de estos grupos surjan de la imitación de los cambios adoptados por otra organización que muestra un mejor desempeño en la consecución de resultados u objetivos definidos, o bien, de una organización que cuente con mayor legitimidad a raíz del cambio en el diseño institucional. En contraste puede suceder que las modificaciones en la estructura organizacional de uno de estos grupos, sirva de modelo para otros si estos cambios elevan su eficiencia o legitimidad.

Entre los cuatro países incluidos en el estudio, el que ha mostrado mayor eficiencia respecto a la implementación del principio de apropiación y al ejercer liderazgo en la coordinación de los cooperantes es Perú. La estructura organizacional de los grupos en Guatemala, Honduras y Bolivia es isomorfa, pues han adoptado características sumamente similares entre sí. Lo cierto es que ésta no es la estructura organizacional más eficiente en la región. Se esperaría que estos tres grupos adoptaran características que los acercaran más al diseño peruano para elevar su eficiencia.

Pero los cambios adoptados no dependen únicamente de encontrarse frente a un modelo más eficiente, la presión formal e informal de los actores externos, la persistencia cultural, la influencia personal de los actores que toman decisiones y otros aspectos influyen para adoptar el cambio, o bien, para continuar con el patrón ya institucionalizado.

Richard Scott, en su escrito *Retomando los Argumentos Institucionales*, compilado en DiMaggio y Powell (1999), logra identificar ciertos argumentos sobre las causas de la influencia de los ambientes, el entorno o ciertas organizaciones sobre los cambios o modificaciones que adopta otras organizaciones. En este sentido el cambio puede darse por “imposición” cuando existen agentes o actores que son suficientemente poderosos para imponer formas estructurales en las unidades organizacionales que se encuentran subordinadas.

Otro de sus argumentos es que la estructura organizacional puede “autorizarse”. Una unidad de orden superior puede autorizar o aprobar las características o cualidades estructurales de una forma organizacional. Esta aprobación dota a la unidad de legitimación que puede significar obtener cierto status, beneficios o reconocimientos.

Algunas organizaciones no se encuentran frente a agentes o actores con el poder suficiente para imponer una estructura determinada a una organización local, pero podrían proporcionar fuertes “estímulos” para que la organización modifique ciertas características. Richard Scott también las llama estrategias inductoras, que impulsan cambios estructurales en las organizaciones y en los campos organizacionales a través de incentivos dirigidos a las organizaciones locales para que se ajusten a los deseos de los agentes externos.

En este caso parece que el argumento sobre la “autorización” o “estímulo” parecen adecuarse más, pues no existe una imposición como tal pero la influencia de actores externos determina en cierta medida la estructura y funcionamiento de los espacios de diálogo ente el gobierno y los cooperantes. Los gobiernos aceptan estas estructuras organizacionales tomando en consideración los costos y beneficios que estos representan. Más adelante veremos cómo estos modelos o diseños llegan a institucionalizarse, a no ser cuestionados, sino llegan a ser dados por hecho y aseguran su sobrevivencia mediante procedimientos rutinarios.

**Capítulo V.** La mutua responsabilidad en los espacios de diálogo y coordinación entre el gobierno de Guatemala y el Grupo de Cooperantes G – 13

## 5.1 Definición del principio de mutua responsabilidad

El principio de mutua responsabilidad, establecido en la *Declaración de París* hace referencia a que los “*donantes y socios son responsables de los resultados de desarrollo... ambos deben ampliar la responsabilidad y la transparencia en la utilización de los recursos de desarrollo*” (2005: 9).

Para implementar este principio, se deben establecer mecanismos entre los gobiernos y los cooperantes que puedan facilitar la evaluación conjunta, a través de mecanismos nacionales, de los progresos en la implementación de los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda (*Declaración de París, 2005*). De esta manera, los gobiernos de los países socios y los cooperantes deben asumir los compromisos adquiridos en materia de eficacia de la ayuda al desarrollo y transparentar sus acciones a través de mecanismos institucionalizados de rendición de cuentas mutua y de evaluación conjunta.

En Guatemala, las *Declaraciones de Antigua I y II* determinaron la necesidad de establecer mecanismos que mejoraran la coordinación entre el gobierno de Guatemala y la comunidad de cooperantes internacionales. En esta oportunidad ambas delegaciones también coincidieron en la importancia de instaurar mecanismos e instrumentos de comunicación social para compartir y divulgar las actividades y los resultados de la cooperación en Guatemala a la opinión pública (Antigua I, 2008).

En esta línea, con la *Encuesta OCDE* se monitorearon los avances en la implementación de los principios de apropiación, armonización, alineación, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad, contenidos en la *Declaración de París*. Respecto a la mutua responsabilidad se establece que la meta a alcanzar es que se hayan instaurado revisiones de evaluación mutua para donantes y países socios. En la presentación de los resultados de la *Encuesta OCDE 2011 – 2012*, publicada en el 2014 por SEGEPLAN, se reconocieron los avances de

ambas partes para acordar mecanismos de monitoreo y evaluación de la calidad de la ayuda, así como los esfuerzos realizados para mejorar el proceso de formulación, negociación, contratación, ejecución, evaluación y rendición de cuentas mutua.

Por parte del gobierno se reconocieron los esfuerzos por generar mayor confianza en los sistemas nacionales como el contar con una Estrategia Nacional de Desarrollo a largo plazo a través del *Plan Nacional K'atun Nuestra Guatemala 2032*, la definición sobre la temporalidad para presentar proyectos de presupuesto, la presentación de informes de avance físico y financiero, entre otros. Por parte de los cooperantes se reconoció el trabajo por alinearse a las prioridades y resultados fijados por el gobierno, así como el promover mejoras en los mecanismos de armonización y un diálogo político bilateral y multilateral con el gobierno (SEGEPLAN, 2014).

La meta a alcanzar, establecida en la *Encuesta OCDE*, para evaluar y monitorear la mutua responsabilidad entre el gobierno y los cooperantes es un tanto limitada a determinar si existen o no revisiones de evaluación mutua para cooperantes y países socios que estén institucionalizadas.

Se debe tener claro que el principio de mutua responsabilidad refleja el compromiso y la responsabilidad que tienen los gobiernos de los países socios y los cooperantes en la implementación de los demás principios sobre la eficacia de la ayuda para obtener mejores resultados de desarrollo. El avance en la implementación de estos principios y los resultados de desarrollo obtenidos, es lo que debe evaluarse en este ejercicio mutuo.

En los espacios de diálogo y coordinación establecidos entre el gobierno y la comunidad de cooperantes se puede analizar la implementación de los mecanismos de responsabilidad, rendición de cuentas mutua y evaluación conjunta, es decir, en las reuniones de diálogo político GdD, las reuniones de

coordinación técnica GCC y la coordinación sectorial a través de las mesas sectoriales y los grupos de trabajo.

La creación e institucionalización de estos espacios entre el gobierno y los cooperantes es un paso importante para tener un diálogo constante que garantice una coordinación permanente, y en los cuales se pueda llegar a consensos para establecer los mecanismos necesarios que permitan mejorar los procesos del circuito de donaciones y de rendición de cuentas y evaluación conjunta.

Sin embargo, el contar con estos espacios y que estén institucionalizados no se traduce en la existencia de mecanismos de rendición de cuentas mutua y de evaluación conjunta, y que estos sean adecuados. Por lo cual se puede diferenciar distintos niveles de institucionalización, por un lado la institucionalización de los espacios de diálogo y coordinación que efectivamente se ha logrado, y por otro la institucionalización de mecanismos de rendición de cuentas mutua y evaluación conjunta dentro de estos espacios que aún no se han consensuado entre los cooperantes y las autoridades nacionales.

Respecto a este tema, Ronald L. Jepperson, en su análisis de los efectos institucionales y el institucionalismo, presentado en DiMaggio y Powell (1999), sostiene que las instituciones representan un orden o patrón social constituido en secuencias de interacción estandarizadas que han alcanzado cierto estado o propiedad. El proceso para alcanzar dicho estado o propiedad es llamado institucionalización. A su vez, se puede decir que un orden o patrón está institucionalizado cuando las desviaciones o alejamiento del patrón son contrarrestadas de forma regulada a través de controles socialmente contruidos, es decir, por medio de un conjunto de recompensas y sanciones. El autor continúa explicando que la supervivencia de estos patrones sociales no se debe a una acción colectiva que está dirigida a reproducir el patrón, sino que este asegura su reproducción mediante procedimientos rutinarios establecidos que se activan relativamente por sí mismos.

Tomando en cuenta estas características propuestas por Jepperson, los espacios de diálogo y coordinación pueden considerarse institucionalizados, pues las reuniones allí celebradas se han constituido como un procedimiento organizado y establecido que se reproduce rutinariamente y que cuenta con controles que contrarrestan las posibles desviaciones o alejamientos de los procedimientos.

La reproducción rutinaria del procedimiento puede percibirse en la constante celebración de reuniones en el periodo estudiado 2010 – 2013 que no se ha visto interrumpida durante los cuatro años. Los controles que contrarrestan las posibles desviaciones o alejamientos de los procedimientos y que pueden verse como un conjunto de recompensas y sanciones se encuentra implícita en la ayuda otorgada por las fuentes cooperantes en el país. Pues sin la existencia de estos espacios y la celebración de reuniones, posiblemente la coordinación con y entre los cooperantes disminuiría al igual que la ayuda destinada al país. Estos espacios también son valiosos para la armonización de las acciones de los cooperantes, por lo que la calidad de la ayuda y el impacto de las intervenciones, disminuiría.

Ahora respecto a los mecanismos de rendición de cuentas y evaluación conjunta, estos aún no se han consensuado entre las fuentes cooperantes y el gobierno para su establecimiento y eventual institucionalización. La dinámica llevada a cabo entre representantes del gobierno y las fuentes cooperantes en los espacios de diálogo y coordinación no son completamente acordes a un proceso donde ambas partes logran llegar a consensos y tienen la responsabilidad de informar sobre sus acciones y el cumplimiento de sus compromisos. En el presente análisis se evidencia que la rendición de cuentas no ha sido equilibrada, siendo los representantes nacionales, quienes presentan en mayor número de reuniones los avances o la situación de sus acciones; además de no ejercer un decidido liderazgo en la agenda que se discute con los cooperantes y en la coordinación de los mismos.

## **5.2 La mutua responsabilidad en el marco de la rendición de cuentas mutua y el liderazgo de la agenda**

Para analizar y evaluar este principio con mayor profundidad, es necesario abordar aspectos más allá de lo señalado por el indicador seleccionado para la *Encuesta OCDE*, que como se mencionó anteriormente, se limita a determinar si existen o no revisiones de evaluación mutua entre gobierno y cooperantes. Para este ejercicio de análisis, dentro de la dirección de análisis de la subsecretaría de cooperación internacional de la SEGEPLAN, se han propuesto las siguientes unidades de análisis que se desprenden de la mutua responsabilidad: 1. Rendición de cuentas mutua, 2. Liderazgo de la agenda, 3. Mecanismos de negociación y suscripción de los acuerdos marco, y 4. Mecanismos de ejecución, monitoreo y evaluación entre el gobierno y los cooperantes.

Esta presentación de resultados se ve limitada a exponer el análisis de las primeras dos unidades de análisis de la mutua responsabilidad: 1. Rendición de cuentas mutua y 2. Liderazgo de la agenda. Las otras dos unidades de análisis no se incluyen en este estudio, pues los mecanismos de negociación, suscripción, ejecución, monitoreo y evaluación entre el gobierno y los cooperantes se llevan a cabo de manera bilateral.

Actualmente cada fuente cooperante negocia y establece los mecanismos pertinentes de forma bilateral con los actores gubernamentales correspondientes. Estos mecanismos no se han establecido de manera consensuada para poder realizar un análisis de los mecanismos llevados a cabo por el G – 13, tomando a las fuentes cooperantes como un conjunto.

Se reconocen las acciones de la institucionalidad pública y de los cooperantes para avanzar en este tema. Esta debilidad y disfuncionalidad en la capacidad de consenso por parte del gobierno y los cooperantes para establecer mecanismos homogéneos de negociación, suscripción, ejecución, monitoreo y evaluación, se

tratan de corregir con la *Política de Cooperación Internacional No Reembolsable – PCINR*, publicada en 2013, que cuenta con nueve lineamientos que pretenden mejorar los procesos, la articulación sistémica de los diversos actores y los mecanismos que intervienen dentro del circuito de las donaciones (SEGEPLAN, 2013).

A su vez, con el avance en la firma de la *Declaración Conjunta para lograr una Asociación Con Resultados* que SEGEPLAN ha propuesto al G-13, y en la cual se reconoce la necesidad de avanzar en el diálogo para mejorar estos procesos, se tendrá un progreso importante en el diálogo y la coordinación para generar acuerdos que permitan una gestión más ágil de la cooperación en el país, así como de la rendición y evaluación conjunta de la misma.

### **5.2.1 Rendición de Cuentas Mutua**

En una rendición de cuentas mutua, los países socios y los cooperantes deben asumir sus funciones, responsabilidades e informar periódicamente, según lo consensuado por ambos, sobre el avance o la situación de sus acciones, con el fin de mejorar los resultados de desarrollo y avanzar en la implementación de los compromisos adquiridos en materia de la eficacia de la ayuda. Esta rendición debe ser igualitaria, pues siguiendo lo establecido en la *Declaración de París (2005)*, ambas partes asumen la responsabilidad sobre la utilización de los recursos y los resultados de desarrollo.

La dinámica llevada en las reuniones de diálogo político y de coordinación técnica entre el gobierno de Guatemala y el Grupo de Cooperantes G – 13 no ha contado con una rendición mutua e igualitaria del avance o estado de sus acciones y de la implementación de los compromisos adquiridos en materia de la eficacia de la ayuda, pues se ha evidenciado que la rendición de cuentas no ha sido equilibrada, siendo los representantes nacionales quienes en mayor número de reuniones rinden e informan sobre sus acciones y resultados.

Mediante la identificación y sistematización de las reuniones celebradas entre el gobierno y el G – 13 en un periodo que abarca aproximadamente cuatro años, específicamente entre julio del 2010 y diciembre del 2013, se logró contabilizar el número de reuniones en las cuales los actores participantes en estos espacios (representantes del gobierno, fuentes cooperantes y actores de la sociedad civil) realizaban presentaciones sobre el trabajo realizado.

Entre Julio del 2010, después de la *Reunión de Mediano Nivel* celebrada en abril del 2010, y Diciembre del 2013, se lograron contabilizar y sistematizar 53 reuniones, incluyendo reuniones ordinarias y extraordinarias. De las 53 reuniones sistematizadas, en 39 de ellas se presentaron avances de acciones y de cumplimiento de compromisos por parte de instituciones gubernamentales, mientras que las fuentes cooperantes informaron sobre acciones de la cooperación en Guatemala solamente en 15 oportunidades.

Cuadro no. 2 Reuniones del gobierno de Guatemala y el G – 13: Presentación de avances de acciones y de cumplimiento de compromisos.

Año	Gobierno	Cooperantes	Sociedad Civil
<b>2010</b>	4	2	2
<b>2011</b>	3	1	0
<b>2012</b>	17	5	6
<b>2013</b>	15	7	7
<b>Total</b>	39	15	15

Elaboración propia con las memorias y agendas de las reuniones sostenidas entre Guatemala y el G – 13, de junio del 2010a diciembre del 2013.

En las 15 oportunidades que las fuentes cooperantes realizaron presentaciones de su trabajo en el país, en 2011 los cooperantes participaron en la propuesta de la nueva dinámica en la mesa de coordinación de la cooperación internacional y fortalecimiento del diálogo, contando también con la propuesta del MINEX, MINFIN y SEGEPLAN. El siguiente año, en 2012, el representante de PNUD

realizó una presentación acerca del foro indígena de Naciones Unidas y se inició la discusión sobre la creación del grupo de trabajo sobre pueblos indígenas.

El PNUD también presentó el *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 – 2012 Guatemala: ¿Un país de oportunidades para la juventud?* En ese mismo año, 2012, las fuentes también presentaron un balance del proceso y diálogo alrededor de los nuevos mecanismos de coordinación entre el gobierno de Guatemala y la comunidad de cooperantes.

En el 2013, el representante del FMI presentó el estudio *Desafíos tras las Crisis Mundiales 2008 - 2009*. En relación a los aportes que el sector privado puede otorgar al desarrollo del país en coordinación con la institucionalidad pública, representantes de USAID, PNUD, Naciones Unidas, Unión Europea y FMI también compartieron su experiencia a cerca de las alianzas público privadas.

Siguiendo el tema de los pueblos indígenas, que figuró en el 2012, en la presidencia de España y Suecia, y que para el segundo semestre del 2013, durante la presidencia de Estados Unidos, constituyó uno de los temas priorizados, el representante de OACNUDH presentó un análisis sobre la conflictividad en el país con relación a los pueblos indígenas. En otra reunión de ese año, el relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas también presentó un análisis sobre la conflictividad resultado de la explotación de recursos naturales en territorios indígenas.

Las presentaciones más estructuradas de los cooperantes son las realizadas por los grupos de trabajo conformados dentro del G – 13 y liderados por las fuentes cooperantes. Estos grupos se conforman con el fin de armonizar las acciones de los cooperantes en un tema o sector determinado. Las presentaciones de los dos grupos de trabajo de los cooperantes, identificados en el periodo estudiado, se realizaron en reuniones celebradas en 2010 y 2013.

El grupo de trabajo de reforma fiscal, tuvo su intervención en el 2010, oportunidad en la que presentó un balance del trabajo realizado en la mesa y un análisis del presupuesto nacional, de cara al proceso electoral del 2011. El grupo de trabajo de pueblos indígenas, que contabiliza cuatro intervenciones en el 2013, presentó un análisis de la conflictividad en el país, principalmente de la conflictividad resultado de la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, del mismo modo, presentó una serie de recomendaciones para apoyar y fortalecer la institucionalidad indígena en el país.

Ciertamente, la presentación de las acciones y resultados de la cooperación en Guatemala por parte de las fuentes cooperantes es mínima, reconociéndose la rendición de cuentas por parte de los cooperantes en un 28% y del gobierno de Guatemala en un 73% de las 53 reuniones celebradas en un periodo aproximado de cuatro años, donde si bien es cierto, no en todas las reuniones se debe presentar un balance del trabajo realizado por cada parte, pues también son espacios para llegar a entendimientos y consensos sobre futuras acciones, la rendición debería ser mutua e igualitaria.

Otros actores también son invitados a las reuniones de diálogo político y coordinación técnica. En 2010 se invitó a representantes de Acción Ciudadana, quienes realizaron una presentación sobre futuros escenarios de la iniciativa de ley del servicio civil 4142. En 2012 se invitó a representantes del National Democratic Institute– NDI y del Centro para la Defensa de la Constitución - CEDECON, para dialogar sobre la propuesta de reformas a la ley electoral y de partidos políticos y la propuesta de reformas constitucionales.

Uno de los temas de discusión que tuvo la participación de otros actores, fue el de la propuesta del presupuesto general de la nación para el 2013. Para esta discusión se invitó a representantes del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales ICEFI, en dos ocasiones. En materia de derechos humanos y cultura democrática, se contó con la presencia de diferentes activistas de derechos

humanos para sociabilizar propuestas que promueven una cultura de paz y conciliación en el país; también se presentó el *Informe sobre la cultura política de la democracia de las Américas* por parte del Latin American Public Opinion Project – LAPOP.

En el 2013, el sector privado tuvo participación en estos espacios. Se invitó a las autoridades del CACIF, de la Cámara de la Industria, de CentraRse, FUNDAZUCAR y FUNDESA, para compartir y discutir las experiencias de las alianzas público – privadas desde el sector privado. Las últimas intervenciones de otros grupos invitados a las reuniones del G – 13, en el período estudiado, fueron del director para Guatemala de la organización no gubernamental Wildlife Conservation Society, para dialogar sobre la conservación y gobernabilidad del patrimonio natural y cultural de la reserva de la biósfera maya.

Estos actores han sido invitados a las reuniones de diálogo y coordinación para enriquecer el intercambio de información y profundizar en la discusión sobre temas específicos. Contar con la participación de diversos actores de la sociedad civil permite conocer la experiencia y posición de estos actores respecto a diversos temas. Estos actores han realizado presentaciones frente al gobierno y el G – 13 en 15 ocasiones, igualando las presentaciones de las fuentes cooperantes.

Es oportuno señalar que en reuniones celebradas en el 2010, 2011 y 2013, se presentó el balance o avance del trabajo realizado en las mesas sectoriales de ambiente y agua, educación, y seguridad y justicia, respectivamente. En el 2010, la mesa de ambiente y agua sociabilizó su experiencia y presentó la propuesta de un código de conducta para la misma. La mesa de Educación, en 2011, presentó los avances en materia de educación y cultura con énfasis en educación bilingüe intercultural. Ambas presentaciones fueron realizadas por la institución gubernamental líder de cada sector, por el Ministro de ambiente y recursos naturales de turno, Dr. Luis Ferraté, para la mesa de ambiente y agua, y por el

entonces Ministro de educación, Dennis Alonzo Mazariegos, para la mesa de educación.

Respecto a la mesa de seguridad y justicia, en el 2013 el petit comité de seguridad y justicia presentó un resumen de sus actividades y un mapa de intervenciones en este sector, alineadas al Pacto por la Paz, Seguridad y Justicia. Las mesas de salud y seguridad alimentaria no registran ninguna intervención en el periodo estudiado de aproximadamente cuatro años. Ahondado a la escasa participación de las mesas sectoriales en los espacios con el G – 13, la coordinación a nivel sectorial que se intentó establecer a través de las mesas sectoriales definidas en las *Declaraciones de Antigua I y II*, no funcionó como se estipuló originalmente.

Las mesas conformadas a partir de la *Declaración de Antigua I y II*: seguridad y justicia, salud, ambiente y agua, educación, y seguridad alimentaria, no fueron funcionales ni generadoras constantes de insumos para mejorar la planificación sectorial en el país y los procesos de apropiación, alineación y armonización de la ayuda proveniente de la cooperación internacional. Tal como se expresa en *el Primer Informe Nacional sobre Cooperación Internacional*, publicado en 2010 por SEGEPLAN, al principio en las mesas no existió una separación clara entre las funciones de las instituciones nacionales relacionadas a la planificación y el diálogo con otros actores no gubernamentales, y el diálogo y negociación entre el gobierno y los cooperantes que apoyan a los sectores priorizados.

En un momento se llegó a entender a las mesas sectoriales como un espacio de coordinación y rendición de cuentas entre el gobierno y los cooperantes, cuando las mesas sectoriales, según el espíritu de la *Declaración de Antigua I y II*, debían funcionar como espacios de planificación de las instituciones nacionales líderes en el sector. Uno de los principios del enfoque sectorial, es que todo financiamiento para el sector debe ser canalizado a favor una política o plan y un presupuesto bajo el liderazgo gubernamental. En esta visión integral del sector, debe establecerse una coordinación entre los donantes, donde se incremente el uso de

los mecanismos nacionales y la alineación a las prioridades establecidas en el país (SEGEPLAN, 2010).

En el *Primer Informe Nacional sobre Cooperación Internacional* (2010) se presenta parte de los obstáculos y desafíos que expusieron las cinco mesas sectoriales en la *Reunión de Mediano Nivel*, celebrada en abril del 2010. La mesa de ambiente y agua fue la que presentó una mejor coordinación y logró formular planes sectoriales y generar insumos para la apropiación, alineación y armonización de la cooperación internacional en este sector. En esta mesa se creó un consejo permanente, conformado por las instituciones que tienen competencias rectoras en el sector; además se creó el comité de gobernanza con funciones de coordinación, conformado por los miembros del consejo permanente y las 34 instituciones que forman parte del sector.

El Ministerio de ambiente y recursos naturales – MARN, mostró un decidido liderazgo político y técnico, siendo la entidad rectora de la mesa. Se elaboró un *Plan Sectorial Multianual de Ambiente y Agua* (PSMAA 2011 - 2013), un mapeo de la ayuda y la cooperación destinada al sector y se creó un Fondo sectorial de ambiente y agua, este último como un instrumento programático para el desembolso de la ayuda destinada a este sector (SEGEPLAN, 2010: 12). A pesar de ello, el MARN fue debilitando su liderazgo respecto a las evaluaciones de seguimiento de la implementación del PSMAA.

En el *Informe de Sistematización del sector ambiente y agua*, elaborado por una iniciativa de la embajada del Reino de los Países Bajos (2012), se expresa que a pesar del gran avance que significó elaborar el PSMAA y contar con un fondo sectorial de ambiente y agua, al finalizar el proceso de elaboración de estos instrumentos, las instituciones del núcleo de la mesa sectorial no utilizaron el PSMAA como un instrumentos técnico para negociar en bloque y regresaron a planificar individualmente.

Para enriquecer la explicación sobre la inactividad de la mesa más exitosa respecto a la elaboración de instrumentos de planificación y coordinación interinstitucional, se realizó una entrevista a uno de los consultores que participaron en el diseño y ejecución del fondo sectorial de ambiente y agua. Durante la entrevista se trató de indagar sobre los principales obstáculos que se presentaron para la continuidad de la mesa.

El punto a destacar de la información recolectada en la entrevista es que la implementación del PSMAA y demás instrumentos elaborados por la mesa se vieron interrumpidos por el cambio de gobierno en el 2012. Los diversos instrumentos de planificación elaborados en el sector de ambiente y agua contaban con un planteamiento técnico y financiero, este último a través del fondo sectorial de ambiente y agua, pero estos esfuerzos se vieron desplazados al no existir un enfoque sectorial de Estado que esté institucionalizado, por lo que en el cambio de gobierno no se continuó con la implementación de dichos instrumentos y la mesa quedó inactiva.

La mesa de seguridad y justicia encontró obstáculos en la coordinación debido a los cambios de las autoridades que dirigen las instituciones parte del sector. La mesa estuvo sin funcionamiento por un tiempo y en 2011 se reactivó, transfiriéndole la coordinación de la mesa a la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad – STCNS, cuando originalmente la rectoría y coordinación estaba a cargo del Ministerio de Gobernación – MINGOB y la Corte Suprema de Justicia - CSJ. La mesa logró formular un documento borrador de un *plan operativo 2011 – 2015*, pero quedó pendiente institucionalizarlo.

Respecto a la mesa de seguridad alimentaria y nutricional, el reto fue coordinar una mesa intersectorial que abarcaba los sectores de salud, educación, ambiente, economía y agricultura, entre otros. Además, esta mesa correspondía a uno de los temas de máxima prioridad para el gobierno del periodo 2011 – 2015, por lo que podría pensarse, originalmente, que sería una mesa que aglutinaría grandes

esfuerzos de coordinación y planificación para lograr alcanzar las metas en seguridad alimentaria y nutricional trazadas por el gobierno.

Esta mesa estaba bajo la coordinación de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional – SESAN. Durante un tiempo, esta mesa también estuvo sin funcionamiento, debido a la existencia de otro espacio de interlocución sobre este tema, provocando una duplicidad de funciones. Para evitar esta duplicidad, la mesa de seguridad alimentaria y nutricional fue sustituida por el Grupo de Instituciones de Apoyo – GIA, que actualmente es la instancia que utiliza el G – 13 para coordinar y alinear sus acciones en este tema de máxima prioridad nacional.

La mesa de educación, coordinada por el Ministerio de Educación – MINEDUC, requería de mayor capacidad para lograr consensos y acuerdos entre la diversidad de actores participantes en el sector. De igual manera, se señala la interrupción y falta de continuidad en los procesos debido a la rotación de delegados. Esta rotación provoca que se impartan procesos de inducción informales para poder avanzar y que disminuya la convocatoria y el seguimiento de las reuniones. A esto se le suma la falta de instrumentos metodológicos y normativos que definan de mejor manera las funciones y compromisos de los actores que son parte de la mesa (SEGEPLAN, 2010: 13).

Los obstáculos y desafíos de la mesa de educación son compartidos en cierta medida por la mesa de salud, presidida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social – MSPAS. La mesa de salud también encontró dificultades por la poca convocatoria y seguimiento de las reuniones debido a la rotación de delegados y a la falta de instrumentos metodológicos y normativos que precisaran la coordinación y el trabajo entre las diferentes instituciones y actores participantes del sector.

En ambos casos, la mesa de educación y la de salud, no se ejerció liderazgo político y técnico en la coordinación y planificación de los sectores. Parte de los

retos de ambas mesas fue establecer prioridades e identificar a las instituciones y actores participantes del sector para convocarlos, normar las funciones de cada uno y que cumplieran con los compromisos asumidos (SEGEPLAN, 2010: 13).

En esta misma línea, por la escasa coordinación, planificación y generación de insumos por parte de las mesas, en el 2011 se discutió sobre la continuidad o no de las mesas sectoriales y durante la presidencia de los Países Bajos del G – 13, en el segundo semestre de ese mismo año, se tuvo que promover la continuidad de las mismas. A pesar de ello las mesas no celebraron reuniones contantes y no lograron generar insumos o documentos para la planificación sectorial que lograran implementarse e institucionalizarse.

De esta manera se observa la disfuncionalidad en la coordinación a nivel sectorial entre el gobierno y los cooperantes. Se tienen cinco mesas sectoriales que han sido establecidas formalmente, pero que no se encuentran activas y constituyen un vacío en la coordinación sectorial a nivel nacional y para que la cooperación pueda alinear sus acciones. Las instituciones gubernamentales líderes de cada sector deben ejercer un decidido liderazgo sobre las demás instituciones parte del sector y sobre las fuentes cooperantes con proyectos o interés en apoyar dicho sector; además de mantener una constante convocatoria y seguimiento de las reuniones, así como dotarse de instrumentos metodológicos y normativos para definir las funciones y compromisos de cada actor.

En el intento de mejorar la coordinación sectorial, en la *Declaración Conjunta para lograr una Asociación Con Resultados*, que la SEGEPLAN propone a los cooperantes, en el marco de funciones compartidas y diferenciadas del gobierno de Guatemala y la comunidad de cooperantes, se plantea que a través de SEGEPLAN, se instalen mesas de diálogo y coordinación como espacios de encuentro con las unidades ejecutoras, las fuentes cooperantes y otros actores, con el objetivo de fortalecer el monitoreo, la evaluación y la mutua responsabilidad.

En esta declaración se propone que las mesas sean un espacio de encuentro entre los actores participantes del circuito de donaciones, incluyendo a las instituciones beneficiarias de los recursos de la cooperación internacional, es decir, las unidades ejecutoras. Se espera que en estas mesas se presenten los avances en torno a: a) los objetivos y prioridades nacionales, b) la alineación y la armonización sobre los niveles de ejecución física y financiera, c) los avances del sector, la transferencia de conocimientos y calidad de la ayuda, y d) las lecciones aprendidas por medio de buenas prácticas identificadas.

En este apartado se logra evidenciar la ausencia de consenso, establecimiento y eventual institucionalización de mecanismos de rendición de cuentas mutua y evaluación conjunta en los espacios de diálogo y coordinación entre el gobierno y los cooperantes. También se identifica el intento de reinstitucionalización, como llama Jepperson, en el tercer nivel de coordinación entre ambas partes, es decir, la coordinación sectorial. La reinstitucionalización es la salida de una institucionalización y la entrada a otra forma institucional que representa nuevos principios y reglas. Nuevos principios y reglas que se plantean en la *Declaración Conjunta para lograr una Asociación Con Resultados* que se describió en los párrafos anteriores y que propone una nueva dinámica para las mesas sectoriales que actualmente se encuentran inactivas.

### **5.2.2 Liderazgo de la Agenda**

Además de una rendición mutua de acciones y avances por parte de los cooperantes y el gobierno, otro aspecto fundamental en la mutua responsabilidad es el liderazgo de la agenda en los espacios de diálogo y coordinación que debe ejercer el país socio. Este aspecto está íntimamente relacionado a la capacidad de los países en ejercer autoridad sobre sus políticas, estrategias de desarrollo y los temas a abordar en los espacios de diálogo, logrando la apropiación y el liderazgo del proceso de desarrollo que es complementado con la cooperación internacional.

Para lograr el principio de apropiación y que exista el liderazgo nacional sobre las acciones de desarrollo que son complementadas con la cooperación internacional, también es necesario que las fuentes cooperantes utilicen los mecanismos nacionales para el proceso de formulación, negociación, contratación, ejecución, evaluación y rendición de cuentas mutua. Y que en los espacios de diálogo y coordinación entre el gobierno y los cooperantes, las instituciones nacionales ejerzan el liderazgo de la agenda.

Para analizar qué actor o actores ejercen el liderazgo de la agenda de cooperación internacional al desarrollo en nuestro país, nos valdremos de cuatro indicadores:

- a) quién extiende la convocatoria de las reuniones
- b) quién y cómo se define la agenda
- c) los sectores priorizados
- b) los actores participantes en las reuniones

Estos cuatro indicadores se lograron definir mediante la revisión y sistematización de las memorias de labores y agendas de las reuniones entre el gobierno y el G – 13. Los datos se lograron extraer de estas memorias que presentan la fecha de reunión, las instalaciones donde se llevaron a cabo, los temas que se abordaron y una pequeña síntesis de la discusión de los mismos, y una lista de participantes.

#### **a) Convocatoria y b) definición de la agenda**

El primer indicador, la convocatoria, está íntimamente relacionada con el segundo indicador, la definición de la agenda, pues la instancia que extiende la convocatoria de la reunión también define los temas a abordar en la misma. Hasta el momento no existen mecanismos establecidos que permitan una definición conjunta de la agenda, por lo que esta queda a discreción del actor que extiende la convocatoria de la reunión.

Las convocatorias a las reuniones sostenidas entre Guatemala y el G – 13 las extiende normalmente el G – 13, quien establece previamente los temas a tratar y los actores invitados según los temas de la agenda, extendiendo invitaciones a representantes de los ministerios, secretarías, entidades centralizadas, descentralizadas, grupos de la sociedad civil o del sector privado según su aporte a la discusión.

A propósito de este tema, el G – 13 desarrolló un plan multianual que comprendió el periodo 2006 – 2008, donde se definía la dirección de los esfuerzos de la cooperación en el país. Posteriormente se estableció desarrollar planes semestrales, implementados bajo cada presidencia, que a su vez definían los temas o sectores a tratar durante las reuniones que se llevaran en ese periodo y los objetivos a alcanzar. Estos planes de trabajo semestrales, que no todas las presidencias presentan al inicio de su gestión, muestran nuevamente que el liderazgo de la agenda no lo ejerce el gobierno de Guatemala, en este caso lo asumen los cooperantes, y específicamente por el miembro del G – 13 que tiene la presidencia del grupo.

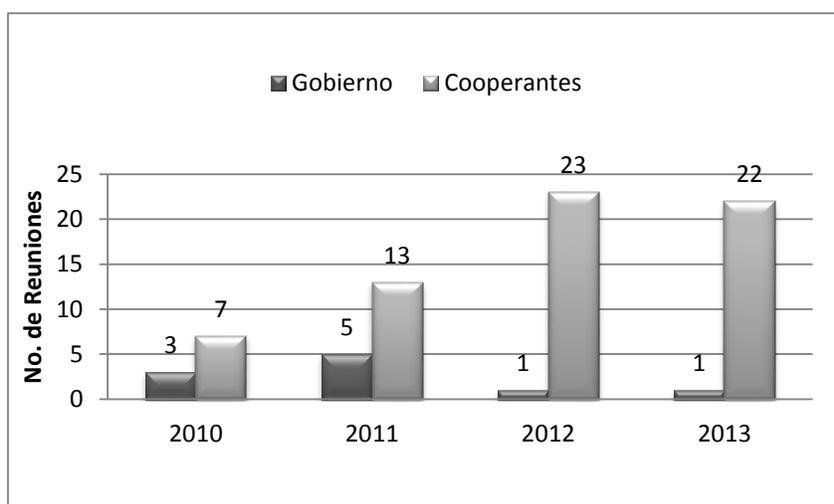
Se tienen 53 reuniones sistematizadas con información de temas abordados y actores participantes, pero el número total de reuniones identificadas entre el 2010 y el 2013 asciende a 65. Estas reuniones fueron convocadas por el G – 13 y la agenda no fue definida por el gobierno o de manera conjunta. De igual manera, existen reuniones que han sido convocadas por el gobierno, específicamente reuniones convocadas por el ente rector de la cooperación en el país, SEGEPLAN.

En ese mismo periodo 2010 – 2013 se lograron contabilizar nueve reuniones convocadas por SEGEPLAN en las que los temas abordados fueron la presentación de los resultados de la *Encuesta OCDE* en el 2010; el fortalecimiento de un sistema de cooperación internacional, los retos de la alineación, armonización y apropiación, y nuevamente la socialización de los resultados de la

Encuesta OCDE en el 2011. En los años 2012 y 2013 se registra solamente una convocatoria de SEGEPLAN en cada año extendida a los cooperantes.

En el 2012 la convocatoria de SEGEPLAN se extendió para que los cooperantes participaran en un foro de la subsecretaría de cooperación internacional de la SEGEPLAN sobre la cooperación sur – sur, y en 2013 se convocó a los cooperantes para presentar el *Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032*.

Figura no. 3 Convocatorias a reuniones



Elaboración propia con las memorias y agendas de las reuniones sostenidas entre Guatemala y el G – 13 del 2010 al 2013.

Este importante descenso de la convocatoria por parte de SEGEPLAN para reunirse con el G – 13 que se muestra en el año 2012 y 2013, tal como se plasma en la figura no. 3, surge por la falta de insumos y herramientas para acercarse a los cooperantes. En el 2012 la SEGEPLAN se encontraba en el proceso de elaboración de instrumental con el que pudieran acercarse a los cooperantes para definir con claridad las funciones de cada actor participante de la cooperación internacional y lograr regular las relaciones entre los mismos de manera más estructurada.

En ese año, la SEGEPLAN se encontraba en el proceso de elaborar la *Política de Cooperación Internacional No Reembolsable* y también el *Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032*, ambos instrumentos sumamente valiosos que le permiten a la SEGEPLAN acercarse nuevamente y coordinar a los cooperantes a través de una política que define la articulación sistémica de los diversos actores y los mecanismos que intervienen dentro del circuito de las donaciones (SEGEPLAN, 2013), y por primera vez con un plan nacional de desarrollo a largo plazo, definido por las instituciones nacionales, y sobre el cual los cooperantes pueden alinear sus acciones.

Ambos instrumentos fueron presentados en 2013. A partir de la presentación y utilización de estos nuevos instrumentos que coadyuvan a la coordinación y alineación de la ayuda, se espera que el acercamiento entre SEGEPLAN y el G – 13 aumente. El periodo estudiado abarca hasta el año 2013 por lo que un aumento en el acercamiento de SEGEPLAN y el G - 13 es, en esta presentación de resultados, una proyección.

En la figura no. 3 también queda plasmada la desproporción entre las convocatorias a reuniones extendidas por el G – 13, frente a las convocatorias extendidas por el gobierno, a través de la entidad rectora de la cooperación no reembolsable en el país, SEGEPLAN. Se deben emprender acciones destinadas a impulsar y fortalecer el liderazgo del país sobre la coordinación de la cooperación internacional iniciando por el liderazgo de las instituciones nacionales competentes sobre la agenda a discutir en los espacios de diálogo y coordinación.

De esta manera, se debe fortalecer la capacidad de convocatoria por parte del gobierno, a través de una coordinación realizada por SEGEPLAN, para que se invite a los actores pertinentes y se defina una agenda acorde a las prioridades nacionales que demandan cooperación internacional.

En el caso que el G – 13 continúe extendiendo la mayoría de las convocatorias de las reuniones de diálogo político y de coordinación técnica con el gobierno, se deben establecer los mecanismos necesarios para que los temas contenidos en las agendas de las reuniones, sigan una planificación previa, plasmada en los planes de trabajo que cada presidencia formule. El detalle está en que no todas las presidencias del G – 13 emiten el plan de trabajo al inicio de su gestión. Es importante que se elabore y publique, en el tiempo oportuno, un plan de trabajo semestral para cada presidencia, si es posible un plan anual, o como se tuvo en 2006 – 2008, un plan multianual.

Tal como se explica en la *Política de Cooperación Internacional No Reembolsable* (2013), parte de las deficiencias operativas en la coordinación de la cooperación internacional y el gobierno, es que se ha ido desarrollando una agenda dispersa, que ha resultado en una orientación poco estratégica de las intervenciones de la cooperación.

Esta agenda dispersa y orientación poco estratégica, dificulta la alineación de las acciones de la cooperación con los planes, políticas y programas nacionales. Debido a las debilidades institucionales para la gestión, negociación y coordinación de los recursos de la cooperación internacional, los esfuerzos de los cooperantes se han vuelto dispersos, pues se vinculan generalmente, a una agenda que responde a los propios intereses y objetivos de los donantes (2013: 09).

Con el *Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032* y la *Política de Cooperación Internacional No Reembolsable*, que norma la dirección de las funciones y esfuerzos de los actores participantes del circuito de donaciones, se trata de corregir esta deficiencia en la institucionalidad pública, con el fin de fortalecer los mecanismos nacionales y que los cooperantes puedan vincular sus acciones a instrumentos nacionales que permitan la alineación de sus intervenciones y coadyuven a la consecución de las prioridades nacionales.

### **c) Sector priorizado**

A pesar de la falta de liderazgo del país sobre la agenda establecida en los espacios de diálogo y la coordinación con los cooperantes, los temas o sectores a tratar en estos espacios deberían corresponder a los sectores priorizados por el gobierno o a las prioridades nacionales identificadas en los instrumentos de alineación con los que cuentan las fuentes cooperantes, específicamente con el *Plan Nacional de Desarrollo k'atun 2032*, las políticas públicas vigentes y con mayor nivel de especificidad, al plan de gobierno.

A través de la sistematización de las memorias de labores y las agendas de las reuniones sostenidas entre el gobierno y los cooperantes durante el 2010 y 2013, se lograron identificar los sectores más recurrentes en el diálogo. Recordando que las 53 reuniones sistematizadas fueron convocadas por los cooperantes y que la convocatoria y la definición de la agenda están íntimamente relacionados pues quien extiende la convocatoria de la reunión es quien define los temas a abordar en la misma, los sectores identificados en este ejercicio también corresponden a los sectores priorizados por las fuentes cooperantes.

Mediante la identificación de los sectores o temas recurrentes que definen los cooperantes en el diálogo con las institucionales nacionales, se logra discernir sobre la correspondencia o incongruencia de los sectores priorizados por los cooperantes frente a los sectores priorizados por el gobierno, que apegándose al principio de alineación de la ayuda deberían concordar.

Los tres pactos de gobierno para el periodo 2011 – 2015 agrupan las prioridades del gobierno contenidas en el Pacto por la seguridad, la paz y la justicia; Pacto fiscal y de competitividad; y el Pacto hambre cero. Por su parte, los cooperantes, en las reuniones entre julio del 2010 y diciembre del 2013, priorizaron los sectores de seguridad y justicia; economía, comercio y finanzas; y desarrollo rural y pueblos Indígenas.

Cuadro no. 3 Sectores priorizados en las reuniones entre el gobierno de Guatemala y el G – 13

Sector Priorizado	Años de las Reuniones				Total
	Julio – Dic. 2010	2011	2012	2013	
<b>Coyuntura/Situaciones de Emergencia</b>	1				<b>1</b>
<b>Ambiente y Agua</b>	1			1	<b>2</b>
<b>Seguridad y Justicia</b>		2	3	6	<b>11</b>
<b>Seguridad Alimentaria</b>			3	1	<b>4</b>
<b>Salud y Desarrollo Social</b>			3		<b>3</b>
<b>Educación y Cultura</b>		1	2		<b>3</b>
<b>Democracia y Derechos Humanos</b>			2	2	<b>4</b>
<b>Economía, Comercio y Finanzas</b>	1	1	4	3	<b>9</b>
<b>Ley de Servicio Civil</b>	1				<b>1</b>
<b>Reformas Ley Electoral y de Partidos Políticos</b>			2		<b>2</b>
<b>Reforma Policial</b>				1	<b>1</b>
<b>Desarrollo Rural y Pueblos Indígenas</b>			5	5	<b>10</b>
<b>Violencia contra la Mujer</b>		1	1	1	<b>3</b>
<b>Coordinación con SEGEPLAN</b>	1		4	2	<b>7</b>
<b>Funcionamiento interno del Grupo</b>		1		1	<b>2</b>

Elaboración propia con las memorias y agendas de las reuniones sostenidas entre Guatemala y el G – 13 del 2010 al 2013.

Se evidencia la alineación con el primer y segundo pacto de gobierno. Pues en la agenda para el diálogo político y la coordinación técnica entre el gobierno y el G - 13 se han priorizado los sectores de seguridad y justicia, y de economía, comercio y finanzas. En este último sector se incluye el tema de competitividad. De esta manera, el sector de seguridad y justicia corresponde al Pacto por la seguridad, la paz y justicia, y el tema de competitividad, contenido en el sector de economía, comercio y finanzas, se vincula al Pacto fiscal y de competitividad.

Respecto al tercer pacto de gobierno, la alineación no se evidencia. De las 53 reuniones sistematizadas en ese periodo, el tema de seguridad alimentaria se abordó solamente en cuatro ocasiones, frente a las diez oportunidades en las que se abordaron cuestiones sobre desarrollo rural y pueblos indígenas, que no figura como una de las prioridades del gobierno, pero que constituye la tercera prioridad de los cooperantes.

El cuarto tema priorizado en las reuniones del G – 13 y el gobierno corresponden a la coordinación con SEGEPLAN. Este no es un sector en sí, pero ha sido un tema recurrente en las reuniones. Efectivamente debe existir una coordinación permanente con SEGEPLAN y esta institución se ha constituido como el principal interlocutor para los cooperantes. De los miembros del Consejo de Cooperación Internacional – CCI, conformado por SEGEPLAN, MINEX y MINFIN, la SEGEPLAN adopta el papel de institución gubernamental líder y rectora de la cooperación internacional no reembolsable, al ser la entidad formuladora de las estrategias de cooperación internacional para mejorar la coordinación con los cooperantes.

Como se mencionó anteriormente, no todas las presidencias presentan el plan de trabajo semestral para su gestión. En el caso de la presidencia de Estados Unidos, ejercida en el primer semestre del 2013, se hicieron públicos los tres temas prioritarios de su gestión, siendo estos: pueblos indígenas, seguridad y justicia y alianzas público privadas. Estos planes de trabajo son importantes para dar a conocer los temas prioritarios en la gestión de cada presidencia, en el caso de Estados Unidos, el segundo y el tercer tema prioritario no corresponde a las prioridades nacionales.

El tema de pueblos indígenas y de las alianzas público privadas, no figuran como una de las prioridades establecidas en los diferentes instrumentos de alineación, como el plan de gobierno. Es importante recordar, que durante el periodo estudiado no se había establecido el *Plan Nacional de Desarrollo K'tun 2032*, que

constituye el instrumento marco de alineación de la cooperación, al contener 36 prioridades, correspondientes a los cinco ejes más importantes de desarrollo identificados en el país.

El *Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032*, fue presentado a las fuentes cooperantes en junio del 2013, por lo que en la mayoría del periodo estudiado, los cooperantes aún no contaban con este valioso instrumento. A su vez, la *Política Nacional de Cooperación Internacional No Reembolsable*, fue presentada también en el 2013. De igual manera, los cooperantes debían alinearse a las prioridades de gobierno contenidas en los tres pactos, y priorizar esos temas y sectores en las reuniones de diálogo y coordinación.

Queda claro que hacen falta acciones y acuerdos entre ambas partes para lograr establecer mecanismos de manera conjunta, los cuales garanticen que los temas y sectores priorizados por los cooperantes, que se discuten en las reuniones de diálogo y coordinación convocadas por el grupo, correspondan a las prioridades nacionales contenidas en los diferentes instrumentos de alineación y gestión pública para el desarrollo. Entre ellos el *Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032*, las políticas públicas vigentes y el plan de gobierno.

Al garantizar que los sectores priorizados y discutidos por los cooperantes corresponden a los sectores priorizados por el gobierno, y plasmados en las estrategias y planes de desarrollo a mediano y largo plazo, se logra avanzar en la alineación de la ayuda para que esta contribuya a la consecución de las prioridades del país. También se propicia la utilización de mecanismos nacionales y la responsabilidad de ambos actores en la utilización de los recursos, los resultados de desarrollo obtenidos y el impacto de las intervenciones de la cooperación.

#### **d) Actores participantes**

No se puede perder de vista las disfuncionalidades en la institucionalidad pública, las cuales dificultan llevar un diálogo estructurado y lograr una mejor coordinación con los cooperantes. Se tiene claro que el país debe liderar el proceso de desarrollo, en el cual, la cooperación tiene una función complementaria a los esfuerzos nacionales. Actualmente el liderazgo no lo ejerce el país y ciertas disfuncionalidades en las instituciones públicas no lo permiten.

Las instituciones que dialogan con las fuentes cooperantes y reciben recursos de la cooperación, deberían tener una mejor coordinación con el ente rector de la cooperación no reembolsable en el país, SEGEPLAN. En ocasiones, los cooperantes dialogan con las unidades ejecutoras sin tener una coordinación previa con SEGEPLAN, o incluso sin contar con la participación de esta institución en la reunión.

En principio, se esperaría que la institución gubernamental rectora de la cooperación no reembolsable en el país estuviera presente en todas las reuniones de diálogo y coordinación con los cooperantes, para mantener una coordinación permanente y poder brindar la asistencia técnica pertinente a las unidades ejecutoras en los procesos de negociación, suscripción, ejecución, monitoreo y evaluación.

De las 53 reuniones sostenidas de julio del 2010 a diciembre del 2013, SEGEPLAN estuvo presente en 22 ocasiones, menos de la mitad del total de reuniones. Es decir, que más de la mitad de las reuniones de los cooperantes con el gobierno se realizaron sin coordinación con la institución rectora de la cooperación en el país. A pesar de ello, SEGEPLAN es la institución gubernamental con mayor participación en estos espacios.

Cuadro no. 4 Asistencia de instituciones gubernamentales a las reuniones entre el gobierno de Guatemala y el G - 13

<b>Instituciones Gubernamentales</b>	<b>No. De reuniones a las que asiste</b>
<b>SEGEPLAN</b>	<b>22</b>
<b>MINEX</b>	<b>9</b>
<b>MINGOB</b>	<b>7</b>
<b>MINFIN</b>	6
<b>MICUDE</b>	5
<b>MP</b>	4
<b>MINEDUC</b>	4
<b>MSPAS</b>	3
<b>MIDES</b>	2
<b>MARN</b>	2
<b>MAGA</b>	2
<b>SESAN</b>	2
<b>SAA</b>	1
<b>SEPAZ</b>	1
<b>SVET</b>	1
<b>Secretaria de Planificación y Desarrollo Institucional – OJ</b>	1
<b>INACIF</b>	1
<b>CONAP</b>	1
<b>DEMI</b>	1
<b>PDH</b>	2
<b>Organismo Judicial</b>	2
<b>Contraloría General de Cuentas</b>	1
<b>Comisionado presidencial para el diálogo nacional</b>	3
<b>Comisionado presidencial para el desarrollo rural</b>	2
<b>Diputados del Congreso</b>	3

Elaboración propia con las memorias y agendas de las reuniones sostenidas entre Guatemala y el G – 13 del 2010 al 2013.

La segunda institución gubernamental con mayor participación en los espacios de diálogo con los cooperantes es el Ministerio de Relaciones Exteriores, una de las instituciones rectoras del proceso de la cooperación internacional no reembolsable, junto al Ministerio de Finanzas que es la cuarta institución con mayor participación. La tercera institución con mayor participación en las reuniones del gobierno con el G – 13 es el Ministerio de Gobernación, dado que uno de los sectores priorizados en las agendas con los cooperantes es el sector de seguridad y justicia.

A pesar que el tema de seguridad alimentaria y nutricional es una de las prioridades del gobierno, contenida en el Pacto Hambre Cero, la SESAN fue invitada solamente en dos ocasiones a las reuniones de diálogo y coordinación con el G – 13. Para entender la escasa participación de la SESAN en estos espacios, se debe recordar que originalmente la SESAN era la institución coordinadora de la mesa sectorial de seguridad alimentaria y nutricional, establecida a raíz de las *Declaraciones de Antigua I y II*, pero esta mesa fue sustituida por el Grupo de Instituciones de Apoyo – GIA, que es la instancia con la que el G – 13 coordina y alinea sus acciones respecto a la seguridad alimentaria y nutricional.

Como se mencionó al principio, un aspecto importante en el diálogo de las instituciones nacionales con los cooperantes, es que cuenten con el acompañamiento y coordinación previa de la entidad rectora de la cooperación, SEGEPLAN. Esta coordinación previa es importante para que la participación en las instancias de diálogo y coordinación se realice de manera más estructurada y organizada y se logre canalizar la demanda de cooperación de las instituciones nacionales conforme a las prioridades del país.

De las 29 reuniones en las que SEGEPLAN no participó, en 18 reuniones, dependencias del ejecutivo como ministerios y secretarías, entidades autónomas, centralizadas y descentralizadas, y otras instituciones gubernamentales

dialogaron con los cooperantes sin el acompañamiento de SEGEPLAN. Estas instituciones son:

Consejo Nacional de Áreas Protegidas - CONAP  
Contraloría General de Cuentas - CGC  
Comisionado para el diálogo nacional  
Comisionado presidencial para el desarrollo rural  
Diputados del Congreso de la República  
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación - MAGA  
Ministerio de Cultura y Deportes - MICUDE  
Ministerio de Desarrollo Social - MIDES  
Ministerio de Educación - MINEDUC  
Ministerio de Gobernación – MINGOB  
Ministerio de Relaciones Exteriores - MINEX  
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social - MSPAS  
Organismo Judicial - OJ  
Presidencia de la República de Guatemala  
Procuraduría de Derechos Humanos - PDH  
Secretaría de la Paz - SEPAZ  
Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional - SESAN

De las 17 instituciones nacionales enlistadas, el MICUDE es la institución que en mayor número de ocasiones ha asistido a reuniones con el G – 13 sin el acompañamiento de SEGEPLAN, contabilizando cinco reuniones. El MINGOB registra cuatro reuniones, y la PDH, diputados del Congreso y el expresidente de la República, Otto Pérez Molina, registran dos reuniones cada uno sin la asistencia de SEGEPLAN.

El MICUDE ha sido invitado para presentar y discutir temas relacionados con los pueblos indígenas, la institucionalidad indígena en el país, y la conservación y gobernabilidad del patrimonio natural y cultural de la reserva de la reserva de la

biósfera maya. Si bien estos temas son importantes en un país donde la población indígena constituye el 40% aproximadamente del total (INE, 2014) y una de sus características distintivas es su riqueza natural y cultural, estos temas no son prioridades nacionales y las instituciones con mayor participación en los espacios de diálogo entre el gobierno y los cooperantes deberían ser las instituciones líderes y representantes de los sectores que son priorizados por el gobierno.

La segunda institución con mayor participación en los espacios con el G – 13 sin el acompañamiento de SEGEPLAN, es el MINGOB. Este ministerio al ser la institución líder en el sector de seguridad y justicia que sí constituye uno de los sectores priorizados por el gobierno 2011 – 2015 y también uno de los sectores priorizados en la agenda del G – 13, tiene importante presencia en las reuniones del gobierno y los cooperantes. Pero el reunirse en un número significativo de ocasiones solamente con los cooperantes, al igual que el MICUDE, sin el acompañamiento o coordinación de SEGEPLAN, debilita la coordinación interinstitucional que deben tener las entidades nacionales en su relacionamiento con los cooperantes.

Esta coordinación interinstitucional debe darse entre las instituciones rectoras de la cooperación internacional (SEGEPLAN, MINEX, MINFIN) y las unidades ejecutoras. Tal como se plasma en el *Primer Informe Nacional sobre Cooperación Internacional* (2010), según el fundamento legal que norma la coordinación entre estas tres instituciones en materia de cooperación internacional, el MINEX es el “*responsable de las relaciones externas y de los acuerdos, convenios y otros arreglos con otros Estados y organismos internacionales*” (2010: 14). El MINEX puede solicitar donaciones externas conforme a los acuerdos establecidos, negociar con los cooperantes en coordinación con SEGEPLAN, y revisar y dar seguimiento a las acciones financiadas con recursos de la cooperación.

El MINFIN por su parte, 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”* (SEGEPLAN, 2010: 14). Esta también es la institución responsable de diseñar y gestionar los fondos de contrapartida y demás instrumentos financieros para la aceptación y aprobación de recursos externos.

La SEGEPLAN, tiene el rol rector en el diseño y formulación de políticas, planes, programas y proyectos de cooperación internacional. A esta institución *“le corresponde la priorización, gestión, negociación, administración y contratación de la cooperación no reembolsable. Es responsable de implementar los sistemas de información y de coordinar los procesos de alineación de la cooperación”* (SEGEPLAN, 2010: 14).

De esta manera, los procesos de negociación, suscripción, contratación, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos de cooperación internacional en el país, son competencias compartidas que involucran a estas tres instituciones y hace fundamental una clara y definida coordinación interinstitucional para agilizar dichos procesos y fortalecer la institucionalidad pública.

La complejidad en las competencias compartidas por estas tres instituciones ha debilitado los procesos del circuito de donaciones y la coordinación interinstitucional. Con mecanismos nacionales débiles y una coordinación interinstitucional compleja, donde ciertas atribuciones parecen duplicarse, los cooperantes y las unidades ejecutoras optan por negociar de manera bilateral y establecer mecanismos de ejecución que no necesariamente contribuyen a la apropiación del país sobre los procesos de desarrollo, a la alineación de la ayuda y al fortalecimiento de la institucionalidad y de la utilización de los mecanismos nacionales.

En esta línea, un proyecto de reglamento específico de donaciones se encuentra en negociación entre las instituciones rectoras de la cooperación en el país y la

comunidad de cooperantes internacionales. Este reglamento define de manera más clara y ordenada las competencias y responsabilidades de la SEGEPLAN, el MINEX, el MINFIN y las unidades ejecutoras en el circuito de donaciones.

Con las debilidades existentes en la coordinación interinstitucional y la tendencia a llevar un diálogo y negociación bilateral entre cooperantes y unidades ejecutoras, sin el acompañamiento de SEGEPLAN y una efectiva coordinación entre SEGEPLAN, MINEX, MINFIN y las unidades ejecutoras, el diálogo se lleva de manera menos estructurada y existen mayores posibilidades que los cooperantes otorguen recursos sin incluir la ayuda en el presupuesto nacional y sin registrarla en los sistemas nacionales.

Esta negociación bilateral entre cooperantes y unidades ejecutoras, que son las instituciones gubernamentales o no gubernamentales que se benefician con recursos provenientes de la cooperación, debilita grandemente el registro de la información en los sistemas nacionales correspondientes, que no hace posible monitorear y evaluar el avance de los programas y proyectos, así como la consecución o no de los resultados de desarrollo.

A su vez, este tipo de negociaciones también propicia que en los acuerdos para proyectos o programas determinados que reciben financiamiento, asistencia técnica o donaciones en especie de fuentes extranjeras, no se establezca utilizar mecanismos nacionales para la ejecución de los mismos. En estos casos, los cooperantes y las unidades ejecutoras pueden acordar ejecutar los recursos mediante lo que algunos cooperantes llaman ejecución directa, donde los cooperantes se encargan de la contratación de personal, administran y manejan el presupuesto del proyecto, realizan el seguimiento del proyecto, etc. (SEGEPLAN, 2013).

Otra de las modalidades de ejecución que no benefician la apropiación, alineación de la ayuda y el fortalecimiento institucional, es la ejecución de programas y

proyectos a través de unidades paralelas de gestión. Se debe evitar la creación de nuevas unidades paralelas y la utilización de las ya existentes, pues se espera impulsar y fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones nacionales y no suplir sus funciones con una unidad ajena.

El lineamiento cinco de la PCINR recoge este aspecto y recuerda que dentro de la *Declaración de París* se establece “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” (SEGEPLAN, 2013: 25). Por lo que este lineamiento de la PCINR propone que el gobierno negocie la creación de nuevas unidades paralelas y la utilización de las existentes, y que estas últimas se encuentren justificadas según los parámetros definidos por el gobierno y los cooperantes.

Regresando a las instituciones y actores que han participado en las instancias de diálogo y coordinación con el G – 13 sin el acompañamiento de SEGEPLAN, en cinco reuniones, grupos de la sociedad civil se reunieron con el G - 13 sin la coordinación de SEGEPLAN. Este comportamiento de los cooperantes en el acercamiento y diálogo con grupos de la sociedad civil como ONG´s, o grupos del sector privado, se puede entender debido a la incapacidad actual de SEGEPLAN en registrar y coordinar la cooperación internacional que es canalizada a través de grupos de la sociedad civil.

Actualmente, la SEGEPLAN se limita a coordinar la cooperación no reembolsable que es ejecutada por ministerios, secretarías, entidades autónomas, centralizadas y descentralizadas. No cuenta con la información pertinente que permita conocer con certeza la ayuda que las fuentes cooperantes canalizan a través de diversos grupos de la sociedad civil. Esta es otra de las debilidades de la gestión pública de la cooperación internacional en el país.

Para conocer esta información y fortalecer la gestión pública de la cooperación internacional y por ende, la coordinación con la comunidad de cooperantes internacionales, el lineamiento seis de la PCINR, establece dirigir acciones para consolidar un sistema de información que *“registre y de seguimiento al monto, destino, ejecución y alineación de la cooperación internacional a las prioridades nacionales con las instituciones rectoras, unidades ejecutoras y las fuentes cooperantes”* (SEGEPLAN, 2013: 28).

Una de las metas de este lineamiento de la PCINR, es que la SEGEPLAN logre registrar la cooperación internacional no reembolsable que es destinada al país, al gobierno y la que es ejecutada por organizaciones de la sociedad civil. Por ello, a mediano o largo plazo se espera que los sistemas de información nacionales pertinentes puedan registrar la cooperación suscrita, desembolsada y en ejecución a través de la sociedad civil. Para lograr registrar esta información se fomentará que las fuentes cooperantes que canalizan recursos a través de estas organizaciones, reporten la ayuda otorgada.

La consolidación de dicho sistema, sería sin dudas, un paso importante para mejorar la gestión de la cooperación internacional en el país. A su vez, este sería un valioso instrumento que permitiría una utilización más transparente de los recursos y fortalecería la rendición de cuentas mutua entre el gobierno y los cooperantes.

Aparte de la ausencia de SEGEPLAN en el diálogo de algunos ministerios, secretarías y grupos de la sociedad civil con los cooperantes, existen temas que el G – 13 discute y para los cuales ha conformado grupos de trabajo internos con participación de grupos de la sociedad civil y del sector público, pero que no se discuten con las instituciones rectoras del proceso de cooperación (SEGEPLAN, MINEX y MINFIN). En el periodo del 2010 al 2013, las cuestiones sobre los pueblos indígenas han recibido prioridad por parte de los cooperantes y se han discutido sin la participación de estas instituciones.

En cuatro de las cinco intervenciones del grupo de trabajo sobre pueblos indígenas en las reuniones el gobierno y el G – 13, SEGEPLAN, MINEX y MINFIN no han estado presentes, aunque si se han invitado a otros actores nacionales para discutir este tema como el comisionado presidencial para el desarrollo rural, el comisionado presidencial para el diálogo nacional, a la defensoría de la mujer indígena, expertos independientes en temas indígenas, representantes del MAGA y MICUDE, entre otros.

Existe una debilidad cuando no se invita a SEGEPLAN o no asiste ningún representante de esta institución a las reuniones con el G – 13, con el fin de mantener una coordinación permanente y que las unidades ejecutoras, mediante una coordinación previa con SEGEPLAN, puedan llevar a cabo un diálogo más estructurado que permita presentar la demanda de cooperación internacional en cada sector o tema con base a las prioridades nacionales. Por otro lado, también existe una debilidad al momento de discutir temas de manera recurrente que no son parte de las prioridades nacionales y que se discuten sin la participación de las instituciones rectoras de la cooperación, SEGEPLAN, MINEX y MINFIN, debilitan la coordinación interinstitucional y la utilización de mecanismos nacionales de gestión.

Aspectos de la estructura y funcionamiento de estos espacios, podría ser oportuno reconsiderarse para modificar u adoptar aquellos que hagan posible un decidido liderazgo del gobierno sobre las políticas y estrategias de desarrollo, la agenda a discutir con los cooperantes y sobre la coordinación de los mismos. Para entender la persistencia y resistencia al cambio de la estructura y dinámica de estos espacios, Lynne G. Zucker en su estudio del papel de la institucionalización en la persistencia cultural, presentado en DiMaggio y Powel (1999), explica cómo los actores transmiten ciertos patrones culturales de forma objetiva, que se dan por hecho y no son cuestionados por otros actores.

En este tipo de transmisión de ciertos patrones culturales se puede percibir una institucionalización alta pues no se indaga sobre el origen social del patrón, funcionan como reglas objetivas y definen lo que es posible y lo que es racional. Aspectos de la cultura guatemalteca que se transmiten generacionalmente pueden encontrarse institucionalizados y llegar a influir en la débil capacidad de liderazgo que ejerce el país.

En diversas esferas de la reproducción social de la sociedad guatemalteca se puede percibir ésta débil capacidad de ejercer liderazgo, especialmente frente a actores externos. Imitar o adoptar diseños impulsados por actores que tradicionalmente han sido percibidos como el modelo a seguir o del norte, como se llama en la cooperación internacional para designar a los países desarrollados, ha sido una constante en este país. En contraste, los países desarrollados también han mostrado patrones sociales que pueden encontrarse institucionalizados y elevan la resistencia al cambio. Estos patrones pueden identificarse en la tendencia a imponer o impulsar mediante presiones formales e informales modelos que ellos consideran legítimos y adecuados para estos contextos.

En ambas direcciones se ha logrado consolidar la idea que las entidades nacionales no tienen la capacidad de liderar procesos de priorización, gestión, ejecución, seguimiento y evaluación de diversa índole. Esta percepción consolidada se identifica fácilmente en la estructura de la presidencia los grupos de cooperantes en Guatemala, Honduras y Bolivia (presentada en el capítulo IV), en la cual el liderazgo lo ejerce una fuente cooperante y la institución nacional rectora de la cooperación se encuentra por debajo de los cooperantes, en el mismo nivel que la secretaría o coordinadora, coadyuvando a la coordinación técnica del grupo sin ejercer el liderazgo que el país socio debería tener en estos espacios, tal como se establece en la *Declaración de París* (2005).

La alta institucionalización de estos patrones culturales o entendimientos presconscientes, tal como explica Lynne, provoca un aumento en el grado de

transmisión, pues la transmisión de percepciones o patrones altamente institucionalizados son recibidos por otros actores sin problemas, tienen explicaciones ya hechas, no se cuestionan, se consideran actos objetivos y se dan por hecho. Una transmisión sin problemas beneficia la conservación de los mismos, que a su vez llegan a presentar mayor resistencia al cambio, haciendo más difícil la transformación en la estructura organizacional.

## Conclusiones

Con el objetivo de ampliar el estudio del diálogo sostenido entre el gobierno y la comunidad de cooperantes para determinar si el mismo se ha realizado en el marco de los acuerdos internacionales sobre cooperación internacional para el desarrollo, este proyecto de grado se centró en analizar uno de los principios sobre la eficacia de la ayuda contenido en la *Declaración de París* (2005). Este es el principio de mutua responsabilidad, en el cual países socios y cooperantes son responsables de la utilización de los recursos y de los resultados de desarrollo. Ambas partes deben ampliar la responsabilidad y la transparencia en la utilización de los recursos de desarrollo, así como evaluar conjuntamente, a través de mecanismos nacionales, los progresos en la implementación de los demás compromisos sobre la eficacia de la ayuda.

A modo de contextualización, y para tener una mayor comprensión de las dinámicas de diálogo y coordinación entre los gobiernos y las fuentes de cooperación internacional, se realizó un ejercicio comparativo de la estructura y funcionamiento de los grupos de cooperantes en Guatemala, Honduras, Bolivia y Perú. Los primeros tres comparten un número significativo de características respecto a la presidencia del grupo ejercida por un cooperante, la existencia de instancias institucionalizadas de diálogo político y otra de coordinación técnica y la coordinación sectorial a través de mesas sectoriales o grupos de trabajo. Perú muestra características distintivas, pues la institución gubernamental rectora de la cooperación no reembolsable en el país, la APCI, ejerce un decidido liderazgo sobre la coordinación de los cooperantes y sobre los espacios donde ambas partes se encuentran.

Las características compartidas por los grupos de los primeros tres países se pueden entender mediante el isomorfismo en el proceso institucional propio del nuevo institucionalismo. Este concepto describe la tendencia hacia la homogeneización de estructuras organizacionales buscando asemejarse más

entre sí. El isomorfismo surge porque existe un modelo que es más eficiente o que es socialmente aceptado, y se hace un intento por acercarse a dicho modelo. La estructura organizacional de los grupos en Guatemala, Honduras y Bolivia es isomorfa, pues han adoptado características sumamente similares entre sí mediante un modelo “institucionalmente aceptado”. Lo cierto es que ésta no es la estructura organizacional más eficiente en la región. Se esperaría que estos tres grupos adoptaran características que los acercaran más al diseño peruano para elevar su eficiencia, siendo éste, entre los países estudiados, el modelo más eficiente respecto al liderazgo del país en la coordinación de los cooperantes.

Después de esta contextualización, la atención se centra en la implementación del principio de mutua responsabilidad en los espacios de diálogo entre el gobierno de Guatemala y el Grupo de Cooperantes G – 13, conformado por las quince fuentes cooperantes que destinan más ayuda al país. El análisis de este principio se realizó en el marco de dos unidades de análisis que se desprenden del mismo: 1. Rendición de cuentas mutua y 2. Liderazgo de la agenda.

La creación e institucionalización de estos espacios entre el gobierno y los cooperantes es un paso esencial para tener un diálogo constante que garantice una coordinación permanente, y en los cuales se pueda llegar a consensos para establecer los mecanismos necesarios que permitan mejorar los procesos del circuito de donaciones y de rendición de cuentas y evaluación conjunta.

Sin embargo, el contar con estos espacios, y que estén institucionalizados, no se traduce en la existencia de mecanismos de rendición de cuentas mutua, de evaluación conjunta, y que estos sean adecuados. Se puede diferenciar distintos niveles de institucionalización, por un lado la institucionalización de los espacios de diálogo y coordinación que efectivamente se ha logrado, y por otro la institucionalización de mecanismos de rendición de cuentas mutua y evaluación conjunta dentro de estos espacios que aún no se han consensuado entre los cooperantes y las autoridades nacionales. Para Jepperson, presentado en DiMaggio y Powell (1999), las instituciones son patrones sociales que logran

institucionalizarse cuando las desviaciones o alejamiento del patrón son contrarrestadas de forma regulada a través de controles socialmente contruados, es decir, por medio de un conjunto de recompensas y sanciones. A su vez, la supervivencia del patrón no se debe a una acción colectiva que esté dirigida a reproducir el patrón, sino que este asegura su reproducción mediante procedimientos rutinarios establecidos que se activan relativamente por sí mismos.

Con base a lo descrito por Jepperson, los espacios de diálogo y coordinación pueden considerarse institucionalizados, pues las reuniones allí celebradas se han establecido como un procedimiento organizado que se reproduce rutinariamente. Dicha reproducción se evidencia en la celebración constante e ininterrumpida de las reuniones durante el periodo bajo estudio (2010 – 2013). Los controles representados, como un conjunto de recompensas y sanciones que contrarrestan los posibles alejamientos del patrón, se encuentran implícitos en la ayuda otorgada por las fuentes cooperantes. Sin la existencia de estos espacios y la celebración de reuniones, posiblemente la coordinación con y entre los cooperantes disminuiría al igual que el monto, la calidad, alineación e impacto de la ayuda destinada al país.

Respecto a la rendición de cuentas mutua, los países socios y los cooperantes deben informar periódicamente, según lo consensuado por ambos, sobre el avance o la situación de sus acciones. Esta rendición debe ser mutua e igualitaria, pues siguiendo lo establecido en la *Declaración de París*, ambas partes asumen la responsabilidad sobre la utilización de los recursos y los resultados de desarrollo.

Se ha evidenciado que la rendición de cuentas no ha sido equilibrada, siendo los representantes nacionales, quienes presentan en un número mayor de reuniones los avances o la situación de sus acciones. Las reuniones de diálogo y coordinación se han convertido en espacios donde surge una rendición unilateral de cuentas y no mutua. En la sistematización de la agenda sobre la cooperación internacional para el desarrollo sostenida entre 2010 y 2013, periodo en el cual se

lograron sistematizar 53 reuniones, se identificaron 39 reuniones en las cuales las instituciones gubernamentales presentaron avances de acciones y de cumplimiento de compromisos, mientras que las fuentes cooperantes informaron sobre acciones de la cooperación en Guatemala solamente en 15 oportunidades.

Además de la desproporción en la rendición de cuentas entre el gobierno y los cooperantes que no permite el establecimiento e institucionalización de una verdadera rendición de cuentas mutua, el país tampoco ha ejercido un decidido liderazgo de la agenda que se discute con los cooperantes y sobre la coordinación de los mismos. El liderazgo de la agenda se compone de cuatro indicadores: 1. La convocatoria, 2. La definición de la agenda, 3. Los sectores priorizados y 4. Los actores participantes.

Respecto a la convocatoria, este indicador está íntimamente relacionado con el segundo indicador, la definición de la agenda. Quien extiende la convocatoria de la reunión normalmente es quien define los temas a abordar en la misma. No se tiene información que evidencie la existencia de algún tipo de mecanismo que permita una definición conjunta de las agendas. Las 53 reuniones sistematizadas fueron convocadas por el G – 13, siendo los cooperantes quienes también definieron la agenda a llevar en dichas reuniones. En el mismo periodo estudiado (2010 – 2013) se lograron identificar reuniones convocadas por el gobierno, específicamente por la institución rectora de la cooperación en el país, SEGEPLAN. Esta entidad convocó, según los registros que se tienen en la institución, en nueve ocasiones a los cooperantes en el periodo bajo estudio. Es importante aclarar que estas reuniones se realizan fuera de los espacios institucionalizados de diálogo, es decir, fuera de las reuniones GdD de diálogo político, las reuniones del GCC de coordinación técnica y las mesas sectoriales y grupos de trabajo donde se intenta realizar la coordinación sectorial. Este también es un claro indicio de que la institucionalización del diálogo es llevado a cabo mediante procesos y estructuras que no benefician el liderazgo del país en la coordinación de la cooperación internacional.

Para el tercer indicador se identificaron los temas o sectores recurrentes en las 53 reuniones sistematizadas entre el gobierno y los cooperantes. Dado que estas reuniones fueron convocadas por el G – 13, los temas a tratar también fueron definidos por los cooperantes y representan los sectores priorizados por el grupo. Apegándonos al principio de alineación de la ayuda, los sectores priorizados por los cooperantes deberían corresponder a los sectores priorizados por el gobierno.

Los sectores priorizados por la gestión de gobierno 2011 – 2015 están contenidos en el Pacto por la seguridad, la paz y la justicia; Pacto fiscal y de competitividad; y el Pacto hambre cero. Por su parte los cooperantes priorizaron los sectores de seguridad y justicia; economía, comercio y finanzas; y desarrollo rural y pueblos Indígenas. Se evidencia la alineación con el primer y segundo pacto de gobierno. Pues el G - 13 ha priorizado el sector de seguridad y justicia que corresponde al Pacto por la seguridad, la paz y justicia. Y también ha priorizado el sector de economía, comercio y finanzas en el cual se incluye el tema de competitividad, que se vincula al Pacto fiscal y de competitividad. Respecto al tercer pacto de gobierno, la alineación no se evidencia. De las 53 reuniones sistematizadas en ese periodo, el tema de seguridad alimentaria se abordó solamente en cuatro ocasiones, frente a las diez oportunidades en las que se abordaron cuestiones sobre desarrollo rural y pueblos indígenas, que no figura como una de las prioridades del gobierno, pero que constituye la tercera prioridad de los cooperantes.

Respecto al último indicador, actores participantes, instituciones públicas y diferentes grupos de la sociedad civil asisten a las reuniones con los cooperantes. Pero el aspecto a destacar en este indicador es la identificación de las instituciones y el número de reuniones en el cual éstas dialogan con los cooperantes sin el acompañamiento y coordinación con la institución rectora de la cooperación en el país, SEGEPLAN. Se esperaría que esta institución asistiera a todas las reuniones de los cooperantes con las instituciones nacionales, esto con el fin de mantener una coordinación permanente y brindar la asistencia técnica y el

acompañamiento pertinente para que las instituciones dialoguen con los cooperantes de manera más estructurada y se logre canalizar la demanda de cooperación internacional de diferentes sectores con base a las prioridades nacionales. De las 53 reuniones sistematizadas, la SEGEPLAN ha asistido a 22 de ellas, es decir, más de la mitad de las reuniones de los cooperantes con el gobierno se realizaron sin coordinación con esta institución. A pesar de ello, SEGEPLAN es la institución gubernamental con mayor participación en estos espacios.

La segunda institución gubernamental con mayor participación es el MINEX, siendo una de las instituciones rectoras del proceso de la cooperación internacional no reembolsable junto al MINFIN, que es la cuarta institución con mayor participación. La tercera institución con mayor participación en las reuniones es el MINGOB, dado que uno de los sectores priorizados en las agendas con los cooperantes es el sector de seguridad y justicia.

También se identificaron 17 instituciones nacionales que han dialogado con los cooperantes sin la coordinación de SEGEPLAN. Las más recurrentes han sido el MICUDE, el MINGOB, la PDH, diputados del Congreso y el expresidente de la República, Otto Pérez Molina, en ese orden respectivamente. Esta tendencia a acercarse y sostener un diálogo de manera bilateral entre los cooperantes y las unidades ejecutoras, que son las instituciones beneficiarias con recursos de la cooperación, debilita la coordinación interinstitucional para acercarse a los cooperantes y llegar a acuerdos que impulsen el fortalecimiento de la institucionalidad pública y la consecución de las prioridades nacionales.

Como última idea, este ejercicio de sistematización y análisis del principio de mutua responsabilidad entre el gobierno y los cooperantes evidencia que la implementación de este principio no se está llevando a cabo en el marco de los acuerdos internacionales sobre la cooperación internacional para el desarrollo.

Aún queda un amplio camino a emprender para avanzar en la implementación de los cinco principios contenidos en la *Declaración de París*.

La mutua responsabilidad supone que ambas partes son responsables de la utilización de los recursos y resultados de desarrollo, por lo que deben transparentar y rendir cuentas sobre sus acciones de manera mutua, así como evaluar de manera conjunta los resultados obtenidos y el avance en la implementación de los compromisos asumidos sobre la eficacia de la ayuda.

En Guatemala existen los espacios institucionalizados para que esta rendición de cuentas mutua y evaluación conjunta se desarrollen, pero aún no se han consensuado y establecido los mecanismos necesarios para llevar a cabo estos procesos. Posiblemente este sea uno de los principales desafíos para avanzar en la implementación de este principio, el adquirir o desarrollar la capacidad de llegar a consensos con las fuentes cooperantes y las instituciones nacionales participantes de la cooperación internacional para establecer estos mecanismos. Indudablemente esta capacidad está íntimamente relacionada con el decidido liderazgo que debe ejercer el país sobre los procesos, las políticas y estrategias de desarrollo nacionales.

## **Recomendaciones**

A partir de la experiencia sobre la realización de una práctica profesional supervisada como proyecto de grado se considera oportuno extender ciertas recomendaciones para retroalimentar este proceso. Respecto a la institución donde se desarrolló la práctica profesional supervisada, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia – SEGEPLAN, se considera pertinente hacer un esfuerzo por ordenar y sistematizar periódicamente las memorias de actividades y eventos, documentos y demás información relevante para mantener un registro estructurado que facilite la elaboración de investigaciones y análisis de diversos temas.

Una de las debilidades de la institucionalidad pública es la falta de sistematización de los procesos y la gestión que realizan las instituciones. La sistematización además de ordenar y estructurar la información, coadyuva a la transparencia de la gestión pública y a la eventual rendición de cuentas sobre las acciones emprendidas, el proceso desarrollado y los resultados obtenidos.

Para futuras investigaciones desarrolladas en una institución específica, en el marco de una práctica profesional supervisada, se recomienda tener un acercamiento a la institución, su estructura, funcionamiento y proyectos vigentes en un tiempo oportuno, varios meses antes del inicio de la práctica. Esto con el fin de familiarizarse con la institución e iniciar el proceso con una idea más completa de su funcionamiento y del trabajo que se realizará dentro de la misma.

Este último punto es sumamente importante, se debe tener claridad de los objetivos y resultados que se esperan alcanzar en la experiencia y del trabajo de investigación y análisis que se realizará en la institución. Definir con antelación el diseño de investigación que se propone, con un marco metodológico y teórico tentativo y objetivos y actividades definidas, así como el contar con la aprobación

de las autoridades de la universidad y del centro de prácticas, es esencial para lograr los resultados esperados en un tiempo oportuno.

A la vez se recomienda realizar la práctica profesional supervisada en un periodo mayor a las 280 horas que son requeridas. Estas horas equivalen a dos meses y medio aproximadamente de asistencia al centro. La recomendación de ampliar este periodo se extiende por el tiempo en el cual el estudiante se adapta a la institución y recolecta la información necesaria para la investigación. También es importante que el estudiante intente participar en las funciones ordinarias de la unidad o dirección donde desarrolle la práctica, de esta manera se logra comprender el funcionamiento de la institución y adquirir experiencia sobre los procedimientos internos del centro.

Por último, respecto a una futura investigación en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo, y específicamente sobre el diálogo sostenido entre el gobierno de Guatemala y los cooperantes, en este proyecto de grado se ha intentado fomentar el estudio de este tema. La matriz de sistematización de la agenda de cooperación internacional para el desarrollo sostenida entre Guatemala y el Grupo de Cooperantes G – 13 en el periodo 2010 - 2013, ha sido el primer esfuerzo formal de ordenar y estructurar el diálogo llevado entre ambas partes. Se considera que esta es una herramienta útil para futuras investigaciones sobre el tema, en las cuales se puede analizar otros aspectos del diálogo entre el gobierno y los cooperantes.

En esta línea, se recomienda ampliar el estudio del diálogo abordando la implementación de los otros cuatro principios contenidos en la *Declaración de París* dentro los espacios institucionalizados de diálogo y coordinación. También se considera pertinente abordar el diálogo sostenido en espacios paralelos de diálogo y coordinación que no están institucionalizados, esto para determinar su influencia en la dinámica llevada entre los cooperantes, las instituciones nacionales rectoras de la cooperación y unidades ejecutoras.

Otro tema interesante y de relevancia para el fortalecimiento de la institucionalidad pública y la coordinación interinstitucional en el proceso de la cooperación internacional no reembolsable es el estudio del acercamiento de los cooperantes a las unidades ejecutoras de manera bilateral, es decir, sin la coordinación y el acompañamiento de las instituciones gubernamentales rectoras de la cooperación internacional no reembolsable. En este punto existe la tendencia de acercarse a grupos de la sociedad civil y canalizar recursos de la cooperación a través de ellos. Esta manera de canalizar recursos dificulta el registro, seguimiento y evaluación de la ayuda otorgada en los sistemas nacionales correspondientes, por lo que constituye un campo bastante inexplorado hasta el momento.

## Referencias Bibliográficas

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID. (2011). *Cooperación española en Bolivia: marco de asociación país 2011 – 2015*. Bolivia.

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID. (2014). *Marco de Asociación País de la Cooperación Española en Honduras, MAP 2014 – 2018*. Honduras.

Agencia Peruana de Cooperación Internacional, APCI. (2012). *Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional 2012*. Lima, Perú.

DiMaggio, P. y Powell, W. Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales, en: DiMaggio y Powell (comps.). (1991). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de cultura económica.

Embajada del Reino de los Países Bajos. (2012). *Informe de Sistematización en el Sector Ambiente y Agua de Guatemala*. Guatemala.

Gobierno de Guatemala. (2010). *Plan Sectorial Multianual de Ambiente y Agua 2011 – 2013*. Guatemala

Instituto Nacional de Estadística, INE. (2014). *Caracterización República de Guatemala*. Guatemala

Jepperson, Ronald L. Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo, en: DiMaggio y Powell (comps.). (1991). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de cultura económica.

Jepperson, R. y Meyer J. El orden público y la construcción de organizaciones formales, en: DiMaggio y Powell (comps.). (1991). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de cultura económica.

Mesa de coordinación de la cooperación. (2010). *Informe de resultados, reunión de mediano nivel entre el gobierno de Guatemala y el G – 13*. Guatemala

Meyer, John W. Institutionalization and the Rationality of Formal Organizational Structure, en: Meyer y Scott (comps.). (1983). *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Sage, California.

Ministerio de Planificación del Desarrollo, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, VIPFE. (2011). *Informe 2011 sobre Cooperación Internacional y Financiamiento para el Desarrollo en Bolivia*. La Paz, Bolivia.

March, J. y Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. (Pp. 2 - 18). New York: Free Press.

Ministerio de Planificación del Desarrollo, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, VIPFE. (2013). *La Cooperación Internacional en Bolivia*. La Paz, Bolivia.

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. (Pp. 3 - 7). Cambridge University: New York.

OCDE. (2005). *Declaración de París*. París, Francia.

Orrú, M., Woolsey, N. y Hamilto, G. Isomorfismo organizacional en Asia Oriental, en: DiMaggio y Powell (comps.). (1991). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de cultura económica.

Reino de los Países Bajos. (2012). *Informe de Sistematización del sector ambiente y agua*. Guatemala.

Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización. (2012). *Declaración Conjunta del Gobierno de Honduras con el Grupo de Cooperantes G – 16*. Tegucigalpa, Honduras.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. (2008). *Declaración de Antigua I*. Guatemala.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. (2008). *Declaración de Antigua II*. Guatemala.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. (2010). *Reglamento Orgánico Interno Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala*. Guatemala.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. (2010). *Primer informe nacional sobre cooperación internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda en Guatemala*. Guatemala.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. (2013). *Segundo informe de cooperación internacional para el desarrollo*. Guatemala.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. (2013). *Política de Cooperación Internacional No Reembolsable*. Guatemala.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032*. Guatemala.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. (2013). *Plan Estratégico Institucional, PEI 2013 - 2016*. Guatemala.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. (2014). *Informe Ejecutivo de resultados de la aplicación Encuesta OCDE en Guatemala 2008 - 2012*. Guatemala.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. (En negociación). *Declaración Conjunta para lograr una Asociación Con Resultados Guatemala*.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. (2015). *Material de Inducción*. Guatemala.

Secretaría Permanente del Grupo de Coordinación de la Cooperación. (2011). *La Cooperación Internacional en Guatemala: Actores, Estructuras y Experiencias del G – 13*. Guatemala.

Zucker, Lynne. El papel de la institucionalización en la persistencia cultural, en: DiMaggio y Powell (comps.). (1991). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de cultura económica: México.

Los datos cuantitativos y cualitativos utilizados en los apartados 2.2 “Rendición de cuentas mutua” y 2.3 “Liderazgo de la agenda” respecto a las reuniones de diálogo y coordinación sostenidas entre el gobierno y el G – 13, se obtuvieron de la sistematización del diálogo a través de las memorias provistas por SEGEPLAN, noticias del sitio web oficial del G – 13 y los boletines semestrales que emite la presidencia del G – 13 al finalizar su gestión.

## **Siglas y Acrónimos**

APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CACIF	
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CCI	Consejo de Cooperación Internacional
CEDECON	Centro para la Defensa de la Constitución
CentraRSE	Centro para la Acción de la Responsabilidad Social Empresarial en Guatemala
CGC	Contraloría General de Cuentas
CI	Cooperación Internacional
CINR	Cooperación Internacional No Reembolsable
COCODE	Consejo Comunitario de Desarrollo
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
COREDUR	Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CTI	Cooperación Técnica Internacional
FMI	Fondo Monetario Internacional
FUNDESA	Fundación para el Desarrollo de Guatemala
GCC	Grupo de Coordinación de la Cooperación del G - 13
GdD	Grupo de Diálogo del G - 13
GER	Grupo de Embajadores y Representantes del G – 16
GIA	Grupo de Instituciones de Apoyo
GRUS	Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia
GSDE	Grupo de Seguimiento de la Declaración de Estocolmo
GTS	Grupo Técnico de Seguimiento del G – 16 en Honduras
GTS	Grupos Temáticos Sectoriales del GRUS en Bolivia

ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
ICMSJ	Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia
LAPOP	Latin American Public Opinion Project
MAP	Marco Asociación País
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MICUDE	Ministerio de Cultura y Deportes
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINEX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MPD	Ministerio de Planificación del Desarrollo del Estado Plurinacional de Bolivia
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
NID	National Democratic Institute
SEGEPLAN	Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia
SEPAZ	Secretaria de la Paz
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNP	Sistema Nacional de Planificación
STCNS	Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad
PCINR	Política de Cooperación Internacional No Reembolsable
PDH	Procuraduría de Derechos Humanos
PNCTI	Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PEI	Plan Estratégico Institucional
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo del Estado Plurinacional de Bolivia
OEA	Organización de Estados Americanos
UE	Unión Europea

## Anexo

Cuadro Comparativo  
Grupos de Cooperantes en Guatemala, Honduras, Bolivia y Perú

	Guatemala	Honduras	Bolivia	Perú
<b>Grupo de cooperantes</b>	Grupo de Donantes G – 13	Grupo de Seguimiento de la Declaración de Estocolmo – GSDE / G – 16	Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia – GRUS	Foro de Coordinación de Cooperantes
<b>Fecha de creación</b>	1999	1999	2006	2005
<b>Instituciones coordinadoras</b>	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia - SEGEPLAN	Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional – Dirección General de Cooperación Externa.	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo – VIPFE	Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI
<b>Política de cooperación Internacional</b>	Política de Cooperación Internacional No Reembolsable - PCINR			- Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional - PNCTI - Plan anual de Cooperación Internacional No Reembolsable - CINR
<b>Institucionalización del Diálogo</b>	Declaración de Antigua I y II Declaración Conjunta – Acuerdo para lograr una asociación con resultados (en proceso de aprobación)	Declaración Conjunta GOH – G - 16		

<b>Miembros</b>	13 miembros, 9 agencias bilaterales: Canadá, Alemania, Italia, Japón, Países Bajos, Noruega, España, Suecia, Estados Unidos; y 6 agencias multilaterales: BID, Banco Mundial, FMI, PNUD, Unión Europea y OEA.	16 miembros, 10 agencias bilaterales: Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Suecia, Japón, Italia, Países Bajos, Francia y Suiza; y 6 agencias multilaterales: Banco Mundial, BCIE, BID, FMI, PNUD y la Unión Europea.	23 miembros, 16 agencias bilaterales: Alemania, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Francia, Italia, Japón, Noruega, Gran Bretaña (observador), Suecia, Suiza, Corea, Brasil (observador), Colombia (observador), Costa Rica (observador); y 7 agencias multilaterales: Naciones Unidas, OEA, BID, Banco Mundial, CAF, FMI y la UE.	Instituido y liderado por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional -APCI y con presencia de representantes de los países y organismos cooperantes que la APCI convoque
<b>Acuerdos y compromisos internacionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Declaración de París</li> <li>- Plan de Acción de Accra</li> <li>- Declaración de Busan</li> <li>- Objetivos de Desarrollo del Milenio</li> <li>- Estados Frágiles</li> <li>- Declaración de Estocolmo</li> <li>- Declaración de Comalapa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Declaración de Estocolmo</li> <li>- Declaración de París</li> <li>- Plan de Acción de Accra</li> <li>- Declaración de Busan</li> <li>- Objetivos de Desarrollo del Milenio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Declaración de París</li> <li>- Plan de Acción de Accra</li> <li>- Declaración de Busan</li> <li>- Objetivos de Desarrollo del Milenio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Declaración de París</li> <li>- Plan de Acción de Accra</li> <li>- Declaración de Busan</li> <li>- Objetivos de Desarrollo del Milenio</li> </ul>
<b>Estrategia Nacional de Desarrollo e instrumentos de planificación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan Nacional de Desarrollo K'atún 2032</li> <li>- 51 políticas públicas</li> <li>- Plan de Gobierno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Visión de País 2010 – 2038</li> <li>- Plan de Nación 2010 – 2022</li> <li>- Plan Estratégico de Gobierno 2014 – 2018</li> </ul>	Plan Nacional de Desarrollo – PND Acuerdo Nacional	Política Nacional de Desarrollo

<b>Presidencia del Grupo</b>	La Presidencia es llevada rotativamente por los miembros, por período de seis meses según el orden alfabético de sus nombres en inglés. La Troika está compuesta por la presidencia previa, actual y futura.	La presidencia es llevada rotativamente por los miembros, por período de seis meses	La presidencia es llevada rotativamente por los miembros, por período de seis meses. La Troika está compuesta por la presidencia previa, actual y futura, donde dos son cooperantes bilaterales y uno multilateral.	La Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI, preside el Foro y también funge como la Secretaría Técnica del mismo
<b>Instancia de diálogo político</b>	Grupo de Diálogo - GdD, integrado por Embajadores de los países, Representantes de organismos internacionales y funcionarios de alto nivel del Gobierno.	Grupo de Embajadores y Representantes – GER, compuesto por los Embajadores de los países, Representantes de organismos multilaterales y funcionarios de alto nivel del Gobierno y del Congreso.	Reuniones temáticas con altos funcionarios de la Cooperación Internacional y actores de gobierno.	Reuniones del Foro de Cooperantes
<b>Instancia de diálogo técnico</b>	Grupo de Coordinación de la Cooperación - GCC, es la instancia técnica política donde participan los jefes de cooperación y técnicos de los donantes junto a funcionarios nacionales de mediano nivel y técnicos/especialistas enviados por las instituciones nacionales interesadas.	Grupo Técnico de Seguimiento – GTS, actúa como la secretaría técnica del GSDS y está constituido por los representantes de las Agencias de cooperación de los cooperantes, quienes se reúnen periódicamente con sus contrapartes principales: Secretaria de Relaciones	Reuniones mensuales de los Jefes de Cooperación o Representantes de los cooperantes	

		Exteriores y Cooperación Internacional; Dirección Presidencial de Planificación Estratégica, Presupuesto, Inversión Pública y Cooperación Externa; y la Secretaria de Finanzas.		
<b>Instancia de diálogo, coordinación e implementación (No institucionalizado)</b>	Conformado por la Troika del G – 13 y la SEGEPLAN		Reuniones de la Troika con el Ministerio de Planificación y Desarrollo - MPD	
<b>Coordinación Sectorial</b>	<p>Cinco enlaces sectoriales establecidos en la Declaración de Antigua I y II:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguridad y Justicia</li> <li>- Salud</li> <li>- Educación</li> <li>- Ambiente y Agua</li> <li>- Seguridad Alimentaria.</li> </ul> <p>Actualmente inactivas, los cooperantes trabajan especialmente con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instancia coordinadora de Modernización del Sector Justicia en temas de seguridad y justicia</li> <li>- Grupo de instituciones de</li> </ul>	<p>Mesas sectoriales con participación tripartita (Cooperantes, Gobierno y Sociedad Civil) lideradas por un cooperante:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mesa de Seguridad Justicia y Derechos Humanos</li> <li>- Mesa de Transparencia y Buen Gobierno</li> <li>- Mesa de Descentralización</li> <li>- Mesa de Salud</li> <li>- Mesa de Educación</li> <li>- Mesa Interagencial de Género</li> <li>- Mesa de Efectividad de la Ayuda</li> </ul>	<p>9 Grupos de Trabajo sectoriales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Agua y Saneamiento</li> <li>- Educación</li> <li>- Salud</li> <li>- Desarrollo Integral MESDI/Drogas</li> <li>- Género</li> <li>- Proceso Autonómico</li> <li>- Mesa Macroeconómica</li> <li>- Medio Ambiente y Cambio Climático</li> <li>- Agropecuario y Productivo</li> </ul> <p>4 Subgrupos de Trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Justicia</li> <li>- Bosques,</li> <li>- Biodiversidad, Áreas</li> </ul>	<p>Grupos Temáticos Sectoriales – GTS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Educación</li> <li>-Salud</li> <li>-Verde (cambio climático, recursos naturales, ambiente)</li> <li>-Gobernabilidad (Derechos Humanos, Justicia)</li> <li>-Agua</li> </ul>

	apoyo GIA en temas de seguridad alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mesa Agroforestal</li> <li>- Mesa de Gestión de Riesgos</li> <li>- Mesa de MIPYME</li> <li>- Mesa de Agua y Saneamiento</li> </ul>	Protegidas y Mitigación del Cambio Climático <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuencas, Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático</li> <li>- Empleo y Productividad</li> </ul> 3 Grupos No Sectoriales: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinación con ONGs de Desarrollo</li> <li>- Eficacia y Gestión para Resultados de Desarrollo</li> <li>- Cultura Cívica</li> </ul>	
--	---	---	---	--

Elaboración propia con datos de los sitios web oficial de los cuatro grupos de cooperantes y de los informes nacionales de Guatemala (2010, 2013) y Bolivia (2011, 2013) sobre cooperación internacional.

Matriz de sistematización de la agenda de cooperación internacional para el desarrollo sostenida entre el gobierno de Guatemala y el G – 13 en el periodo 2010 – 2013.

Presidencia	No.	Tipo de Reunión	Fecha de Reunión	Temas abordados	Actores Participante
Enero – Junio 2010	1.	GCC	20 de enero 2010	Seguridad y Justicia Salud Educación Amiente y Agua Seguridad Alimentaria	-----
	2.	Reunión Conjunta GCC y GdD	23 y 24 de febrero 2010	Seguridad y Justicia Salud Educación Amiente y Agua Seguridad Alimentaria	132 participantes de 51 instituciones: ACDI ACNUDH AECID AMSA Banco Mundial BID Consejo Nacional de Áreas Protegidas - CONAP Corte Suprema de Justicia Embajada de Alemania Embajada de Canadá Embajada de Holanda Embajada de Italia Embajada de Noruega Embajada de Suecia GTZ IDPP IGSS Instituto Nacional de Bosques Instituto Nacional de Ciencias Forenses Instituto Nacional de Estadística Instituto Nacional de Electrificación Instituto Nacional de Fomento Municipal INSIVUMEH JICA MAGA MARN Mecanismo Mundial MFPLOCP

					MCIV MINDEF MINEDUC MINECO MINGOB MINEX MINFIN MP MSPAS Organismo Judicial Organización Panamericana de Salud PNUD Policía Nacional Civil SAA Secretaria de Asuntos Agrarios SEGEPLAN SEICMSJ SEICOMS SESAN SIGCC SPGCC Unión Europea USAID
	3.	GCC	08 abril 2010	Perfeccionamiento de la coordinación de los representantes en las mesas sectoriales de SEGEPLAN	-----
	Italia Julio – Diciembre 2010	1.	GdD	15 julio 2010	Presentación del Plan de Reconstrucción Nacional debido a la erupción del volcán Pacaya y tormenta Agatha, por parte de Segeplán
2.		GCC	28 julio 2010	Estado de avances y actualización del proceso de iniciativa de Ley de Servicio Civil 4142 por la Coordinadora de la secretaría del GCC.  Presentación de futuros escenarios de iniciativa de Ley del Servicio Civil 4142, representante de Acción Ciudadana	Directora de la Cooperación Italiana, Paola Viero. Oficial de Programa Cooperación Italiana, Brenda Reyes. Subsecretaria de Cooperación SEGEPLAN, Ana María Méndez Chicas. Asesora SEGEPLAN, Walda Arrecis. Directora de Planificación Sectorial SEGEPLAN, Anabella Osorio. Asesora de la Embajada de Noruega, Medarda Castro. Primer Consejero Embajada de Alemania, Michael Fabri. Asesora Embajada de Alemania, Martina Linder. Sub Directora de Crédito Público MINFIN, Rosa María Ortega.

			Seguimiento a las acciones de mejoramiento al DAD por la Segeplán	Directora General Adjunta de Relaciones Internacionales, Multilaterales y Económicas del MINEX, Arabella Woolfok. Ministro Consejero de la Dirección de Cooperación Internacional del MINEX, Mario Azmitia. Coordinadora SPGCC, Pamela Arzú.
3.	GCC	31 agosto 2010	<p>Socialización de experiencias de la Mesa Sectorial de Ambiente y Agua y presentación de la propuesta del código de conducta de la misma por parte del Ministro de Ambiente y Recursos Naturales – MARN, Dr. Luis Ferraté y la Secretaria de la mesa sectorial.</p> <p>Representante del MINEX compartió los avances en la planificación de la Conferencia Internacional de Cooperantes convocada por el Gobierno de Guatemala.</p>	<p>Subsecretaria de Cooperación SEGEPLAN, Ana María Méndez Chicas. Asesora SEGEPLAN, Walda Arrecis. Sub Directora de Crédito Público MINFIN, Rosa María Ortega. Viceministro del MINEX, Estuardo Roldán. Directora General Adjunta de Relaciones Internacionales, Multilaterales y Económicas del MINEX, Arabella Woolfok. Ministro Consejero de la Dirección de Cooperación Internacional del MINEX, Mario Azmitia. Ministro del MARN, Luis Ferraté. Secretaria de Mesa de Ambiente y Agua del MARN, Julieta Salguero. Coordinadora Relaciones y Cooperación Internacional del MARN, Francisca Cárdenas. Directora de la Cooperación Italiana, Paola Viero. Oficial de Programa Cooperación Italiana, Brenda Reyes. Experto en misión para la formulación del programa de emergencia Cooperación Italiana, Luigi Pierleoni. Primer Secretario Embajada de Noruega, Idar Instefjord. Primer Consejero Embajada de Alemania, Michael Fabri. Director GTZ, Bernhard Dohle. Representante del BID, Juan José Taccone. Coordinadora SPGCC, Pamela Arzú. Asistente de la SPGCC, María José Mazariegos.</p>
4.	GCC	09 septiembre 2010	Seguimiento al DAD, se presentaron las modificaciones y actualizaciones efectuadas al DAD por parte de Segeplán	<p>Representantes SEGEPLAN, Nancy Mercedes Ramírez, Walda Arrecis, Elena Sozzi y Julio Ramirez. Sub Directora de Crédito Público MINFIN, Rosa María Ortega. Director GTZ, Bernhard Dohle. Ministro Consejero de la Dirección de Cooperación Internacional del MINEX, Mario Azmitia. Representante Oficina Regional de la Cooperación Italiana, Samuel Iboy.</p>
5.	Reunión Conjunta GCC y GdD	16 diciembre 2010	<p>Presentación de Avances del Grupo de trabajo Reforma Fiscal y Presupuesto Nacional por el representante de Suecia.</p> <p>Panel Fórum: Los Escenarios y</p>	<p>43 participantes de 24 instituciones: Banco Mundial BID Embajada de Alemania. Embajada de Canadá. Embajada de España.</p>

				Tendencias del Proceso Electoral 2011: Los Retos y Desafíos para Guatemala.	Embajada de Estados Unidos Embajada de Holanda. Embajador de Italia. Embajada de Japón. Embajada de Noruega. Embajada de Suecia. FMI GTZ. JICA MARN MINEX MINFIN OEA Oficina Regional de la Cooperación Italiana. PNUD Unión Europea SEGEPLAN SPGCC USAID Panelistas invitados: Juan Luis Font, Gustavo Porras Castejón e Irma Velásquez Nimatuj.
Noruega Enero – Junio 2011	1.	GCC	02 febrero 2011	Propuesta de nueva dinámica en la Mesa de Coordinación y fortalecimiento del diálogo. Comentarios y discusión de SEGEPLAN, MINEX, MINFIN y donantes.	Secretaria SEGEPLAN, Karin Slowing Umaña. Subsecretaria de Cooperación Internacional SEGEPLAN, Ana María Méndez Chicas. Viceministro de Relaciones Exteriores, Luis Raúl Estévez. Directora General Adjunta de Relaciones Internacionales, Multilaterales y Económicas del MINEX, Arabella Woolfok. Viceministro de Finanzas Públicas, Edgar Hernández. Directora de Crédito Público MINFIN, Mayra Palencia. Embajador de Holanda, Jaan-Jaap van de Valde. Jefa de Cooperación Embajada de Holanda, Alexandra Valkenburg. Embajador de Italia, Mainardo Benardelli de Leitenburg. Coordinador de Programa de Emergencia. Representante ante el GCC por Italia, Luigi Pierleoni. Embajador de Noruega, Lars Vaagen. Primer Secretario de la Embajada de Noruega, Idar Instefjord. Representantes de la Embajada de Suecia, Anne Haskoll-Haugen y Ada Nissen. Coordinadora de Secretaría Permanente de GCC, Pamela Arzú. Asistente de Secretaría Permanente de GCC, María José Mazariegos.

	2.	GCC	03 marzo 2011	<p>Se solicitó mejorar la comunicación interna de SEGEPLAN.</p> <p>Seguridad y Justicia La Fiscal General de la Nación presentó un breve análisis de la situación de seguridad en el país, informó sobre: el sistema de justicia en las zonas norte de Quiché, Alta Verapaz, Huehuetenango, San Marcos y Zacapa; las pandillas juveniles que operan desde los centros penitenciarios y sobre la violencia contra la mujer.</p>	<p>Director General de Relaciones Internacionales, Multilaterales y Económicas del MINEX, Ricardo Putzeys. Directora General Adjunta de Relaciones Internacionales, Multilaterales y Económicas del MINEX, Arabella Woolfok. Asesora de Despacho Ministerial del MINEX, Gloria Pensabene de Troche. Asistentes de Directora Adjunta de Relaciones Internacionales, Multilaterales y Económicas del MINEX, Karla de Escobar y Silvia Nájera. Directora Ejecutiva de la Subsecretaría de Cooperación Internacional SEGEPLAN, Yanira Gutiérrez. Directora de Planificación Sectorial SEGEPLAN, Angélica Enamorado. Directora de Crédito Público MINFIN, Rosa María Ortega. Embajador de Noruega, Lars Vaagen. Primer Secretario de la Embajada de Noruega, Idar Instefjord. Asesora de la Embajada de Noruega, Ada Nissen. Jefa de Cooperación de la Embajada de Holanda, Alexandra Valkenburg. Primer Secretario de Holanda, Gerard Schulting. Asesora de Cooperación Italiana, Barbara Trentavizi. Coordinadora de Secretaría Permanente de GCC, Pamela Arzú. Fiscal General de la Nación MP, Claudia Paz y Paz Representante del MP, Arturo Aguilar. Asistente de Cooperación del Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala INACIF, Greta Mancilla Coordinador General de AECID, Miguel Ángel Encinas. Directora de Proyecto de Justicia y Seguridad, Reducción de la Impunidad, AECID, Virginia Godoy.</p>
	3.	GCC	04 abril 2011	<p>Educación Avances en materia de educación y cultura con énfasis en educación bilingüe intercultural por el Ministro de Educación y Rector de la mesa sectorial, Denis Alonzo Mazariegos, el Viceministro de Educación Bilingüe y la Viceministra de Cultura.</p>	<p>Secretaria SEGEPLAN, Karin Slowing Umaña. Subsecretaria de Cooperación Internacional SEGEPLAN, Ana María Méndez Chicas. Director General de Relaciones Internacionales, Multilaterales y Económicas del MINEX, Ricardo Putzeys. Directora de Crédito Público del MINFIN, Mayra Palencia Prado. Consejero de la Embajada de Italia, Alessandro Ferranti. Embajador de Holanda, Jan-Jaap van de Velde. Jefa de Cooperación de la Embajada de Holanda, Alexandra Valkenburg. Embajador de Noruega, Lars Vaagen. Primer Secretario de la Embajada de Noruega, Idar Instefjord. Asesora de la Embajada de Noruega, Ada Nissen.</p>

					<p>Coordinadora de la Secretaría Permanente de GCC, Pamela Arzú.  Asistente de Secretaría Permanente de GCC, María José Mazariegos.  Ministro de Educación, Denis Alonzo Mazariegos.  Viceministro de Educación Bilingüe e Intercultural, Jorge Manuel Raymundo Velásquez.  Viceministra de Cultura, Elsa Son.  Director de USAID, Kevin Kelly.  Oficial de Salud y Educación de USAID, Luis Córdova.</p>
Países Bajos Julio – Diciembre 2011		1 Reunión Conjunta 4 GdD 5 GCC		<p>Promoción y protección de los Derechos Humanos y la democracia en las Elecciones Generales en Guatemala 2011. Diálogo con los partidos políticos, especialmente sobre seguridad y finanzas públicas.</p> <p>Se promovió la continuidad de las mesas sectoriales, distribución del Informe: “La cooperación internacional en Guatemala: actores, estructuras y experiencias del G – 13”</p>	-----
España Enero – Junio 2012	1.	GdD	10 enero 2012	Desafíos en el primer año de gestión de la Contralora General de Cuentas de la Nación.	Contralora General de Cuentas de la Nación, Nora Liliana Segura Monzón del Delcompare.
	2.	GCC	08 febrero 2012	Diálogo con el Secretario de SEGEPLAN, Fernando Carrera	Secretario SEGEPLAN, Fernando Carrera. Sub Secretaria de Cooperación Internacional, Ana María Méndez Chicas.
	3.	Reunión Conjunta GCC y GdD	15 febrero 2012	Principales líneas del Plan de Gobierno 2012 – 2015. Se dialogó acerca de las tres prioridades gubernamentales: Pacto fiscal, Pacto Hambre Cero y Pacto por la Paz, Seguridad y Justicia, así como los cinco ejes de trabajo del gobierno: Desarrollo Económico, Infraestructura competitiva y social, Desarrollo Rural Integral, Desarrollo Social y Seguridad Democrática y Justicia. Se buscó	Presidente de la República de Guatemala, Otto Pérez Molina Secretario SEGEPLAN, Fernando Carrera Viceministro de Relaciones Exteriores, Héctor Juan Espinoza

			profundizar en el Pacto Hambre Cero y Pacto por la Paz, Seguridad y Justicia.	
4.	GCC	14 marzo 2012	Seguridad y Justicia	Comisionada Presidencial contra el Femicidio, Alba Trejo. Viceministro de Apoyo al Sector Justicia del MINGOB, Arkel Benítez. Asesora de la Presidencia, Organismo Judicial, Mirna Ponce. Secretario de la Secretaría de Planificación y Desarrollo Institucional, OJ, José Antonio Migoya. Técnico en Cooperación del MP, Herberth Morales. Sub Secretaria de Cooperación Internacional SEGEPLAN, Ana María Méndez Chicas
5.	GdD	21 marzo 2012	Seguridad y Justicia	Presidenta del Organismo Judicial y de la Corte Suprema de Justicia, Thelma Aldana Fiscal General del Ministerio Público, Claudia Paz y Paz Viceministro de Apoyo al Sector Justicia, Ministerio de Gobernación, Arkel Benítez Secretario SEGEPLAN, Fernando Carrera
6.	GCC	11 abril 2012	Presentación de la "Estrategia Gubernamental en Materia de Desarrollo Rural".  Exposición del "Proyecto de Abogados Sin Fronteras Canadá". Diálogo sobre Educación y Salud	Comisionado Presidencial para el Desarrollo Rural, Adrian Zapata. Representante de Abogados Sin Fronteras, Claudia López. Abogado del Bufete Jurídico de Derechos Humanos, Edgar Pérez. Viceministro de Hospitales del MSPAS, Alfonso Pérez Bran. Coordinadora Proyecto de Nutrición del MSPAS, Virginia Moscoso. Directora Departamento de Cooperación Internacional del MSPAS, Diana Forno. Asesora del Despacho para temas de Cooperación Internacional del MINEDUC, Florida Meza. Directora Departamento de Cooperación Internacional del MINEDUC, Eugenia de Rodríguez.
7.	GdD	18 abril 2012	Educación y Salud	Secretario SEGEPLAN, Fernando Carrera. Sub Secretaria de Cooperación Internacional, Ana María Méndez Chicas. Ministra de Educación, Cynthia Del Águila. Directora de Cooperación Internacional del MSPAS, Diana Forno. Asesor Unidad de Planificación Estratégica del MSPAS, Guillermo Carranza
8.	GdD Reunión Extraordinaria	25 abril 2012	Marcha Indígena, Campesina y Popular en marzo del 2012, demandas y acuerdos	Comisionado Presidencial para el Desarrollo Rural, Adrian Zapata. Comisionado para el Diálogo, Miguel Ángel Balcarcel Secretario de Asuntos Agrarios, Elmer López.
9.	GCC	09 mayo 2012	Discusión de la propuesta de creación del "Grupo de Trabajo	Director de País PNUD, Mauricio Ramírez. Director de Análisis de Cooperación Internacional SEGEPLAN, Raúl

				del G13 sobre Pueblos Indígenas” y presentación acerca del Foro Indígena de Naciones Unidas por el Director de País del PNUD. Diálogo sobre Desarrollo Social y Seguridad Alimentaria con instituciones gubernamentales	Bolaños. Asesora del Despacho Ministerial MAGA, Ingrid Quevedo. Asesora del Despacho MIDES, Velia Oliva Director de Planificación SESAN, Saúl Morales. Asesora SESAN, Iliana Pocasangre.
	10.	GdD	16 mayo 2012	Seguridad Alimentaria y Nutricional	Viceministro de Apoyo al Sector Justicia del Ministerio de Gobernación, Arkel Benítez. Secretario SEGEPLAN, Fernando Carrera. Sub Secretaria de Cooperación Internacional SEGEPLAN, Ana María Méndez Chicas. Ministra de Educación, Cynthia Del Águila. Directora de Cooperación Internacional del MSPAS, Diana Forno. Asesor Unidad de Planificación Estratégica del MSPAS, Guillermo Carranza
	11.	GdD Reunión Extraordinaria	13 junio 2012	Consideraciones en relación a los Archivos de la Paz, la reestructuración del entramado institucional de Derechos Humanos y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos	Secretario de la Paz, Antonio Arenales Forno.
	12.	Reunión Conjunta GCC y GdD	Junio 2012	Conflictividad en el país desde la perspectiva del sector empresarial privado, presentado por APLDS.	Representantes de la Asociación para la Promoción de la Libertad y el Desarrollo Sostenible – APLDS.
Suecia Julio – Diciembre 2012	1.	Reunión Conjunta GCC Y GdD	05 julio 2012	Presentación de la reunión preparatoria para la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, por el experto independiente Álvaro Pop.  Avances y desafíos en el establecimiento del Ministerio de Desarrollo Social	Embajador de Suecia, Michael Fruhling Coordinadora del Grupo de Trabajo del G - 13 sobre Pueblos Indígenas, Leticia Teleguario. Experto Independiente ante el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, Álvaro Pop. Viceministro de Desarrollo Social, Luis Hernández.
	2.	GCC	05 septiembre 2012	Presentación del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 – 2012 Guatemala: ¿Un país de oportunidades para la juventud? - PNUD	Constitucionalista Presidente de CEDECON, Alejandro Balsells. Representante de National Democratic Institute , Julio Donis.

				Presentación y diálogo sobre la propuesta de Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y la propuesta de Reformas Constitucionales por CEDECON, NDI.	
3.	GdD	12 septiembre 2012	Presentación del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 – 2012 Guatemala: ¿Un país de oportunidades para la juventud? – PNUD  Presentación y diálogo sobre la propuesta de Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y la propuesta de Reformas Constitucionales.	Secretario SEGEPLAN, Fernando Carrera. Diputado del Congreso de la República, Roberto Alejos.	
4.	Reunión Extraordinaria GdD	26 septiembre 2012	Presentación del estado de situación de la Procuraduría de Derechos Humanos y de las prioridades estratégicas de intervención en el marco de la defensa, promoción y divulgación de los Derechos Humanos.  Presentación y diálogo con el Ministro de Gobernación.	Procurador de los Derechos Humanos, Jorge León Duque. Ministro de Gobernación, Mauricio López Bonilla.	
5.	GCC	10 octubre 2012	Presentación y diálogo con el grupo de la Red Nacional de Grupos Gestores.  Análisis del Presupuesto General de la Nación 2013.	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales ICEFI, Jonathan Menkos.	
6.	GdD	17 octubre 2012	Presentación y diálogo con el Ministro de Cultura y Deporte.  Análisis de la propuesta de Presupuesto General de la Nación 2013.	Ministro de Cultura y Deporte, Carlos Batzín. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales ICEFI, Jonathan Menkos.	

	7.	Reunión Extraordinaria GCC	08 noviembre 2012	Diálogo sobre nuevos mecanismos de alineación de la cooperación.	Secretario SEGEPLAN, Fernando Carrera.
	8.	GCC	14 noviembre 2012	Conversatorio sobre los avances del Gobierno en el fortalecimiento de la institucionalidad indígena y mecanismos de consulta en el marco del convenio 169 de la OIT	Comisionado para el Diálogo Nacional, Miguel Ángel Balcárcel.
	9.	Reunión Conjunta GCC y GdD	21 noviembre 2012	Reunión con el Presidente y confirmación de la puesta en marcha de los mecanismos de coordinación entre el Gobierno de Guatemala y la Cooperación Internacional	Presidente de la República de Guatemala, Otto Pérez Molina
	10.	Reunión Extraordinaria GCC	07 diciembre 2012	Presentación Consultoría para el fortalecimiento del G -13. Presentación de avances y trabajo alrededor de los nuevos mecanismos de coordinación entre el gobierno de Guatemala y la Cooperación Internacional.	Coordinador de AECID, Miguel Ángel Encinas. Consultora Vanessa Sayos del Castillo.
	11.	Reunión Conjunta GCC Y GdD	11 diciembre 2012	Balance del proceso y diálogo alrededor de los nuevos mecanismos de coordinación entre el Gobierno de Guatemala y la Cooperación. Presentación del balance de las acciones realizadas durante la presidencia de Suecia y traslado de la presidencia a Estados Unidos.	-----
	Estados Unidos Enero - Junio 2013	1.	GCC	Enero 2013	Representante de OACNUDH presentó análisis sobre la conflictividad en el país. Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas también presentó su análisis sobre el tema.
2.		GdD	Enero 2013	Dialogo con representantes indígenas del Congreso de la República para conocer su punto	Amílcar Pop del partido Winaq Jimmy Ren del partido Patriota Edgar Ajcip del partido Líder

			de vista sobre la conflictividad del país, su labor como intermediarios y las acciones del legislativo sobre el tema.	
3.	GCC	Febrero 2013	Recomendaciones del Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas	Subsecretaria de Políticas Públicas SEGEPLAN, Dora Coc Subsecretaria de Cooperación Internacional SEGEPLAN, Ana María Méndez Chicas. Defensora de la Mujer Indígena, Gloria Laines.
4.	GdD	Febrero 2013	Recomendaciones del Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas	Ministro del MAGA, Elmer López. Ministro de Cultura y Deportes, Carlos Batzin. Comisionado para el Diálogo, Miguel Balcarcel. Experta en temas indígenas, Irma Alicia Velásquez.
5.	Reunión Extraordinaria	Febrero 2013	Presentación del último informe “La Cultura Política de la Democracia de las Américas, 2012: Hacia la Igualdad de Oportunidades”	Director de Latian American Public Opinion Project – LAPOP, Mitchell A. Seligson. Autora del estudio de LAPOP en Guatemala, Dinorah Azpuru.
6.	GCC	Marzo 2013	Seguridad y Justicia El Petit Comité de Seguridad y Justicia presentó un resumen de sus actividades y un mapa de intervenciones en seguridad y justicia alineada al Pacto por la Paz, Seguridad y Justicia.	-----
7.	GdD	Marzo 2013	Avances y prioridades en el combate a la impunidad	Comisionado de la CICIG, Francisco Dall Anese. Fiscal General de la Nación, Claudia Paz y Paz.
8.	GCC	Abril 2013	Estado de la reforma policial dentro de la Policía Nacional Civil. Estado de situación del desarrollo de la legislación regional de seguridad y justicia por parte del Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe – FOPRELL	Comisionada para la Reforma Policial, Adela de Torrebiarte. Viceministro de Seguridad, Edy Byron Juárez. Diputado del Congreso de la República, Olivero García
9.	GdD	Abril 2013	Seguridad Ciudadana	Ministro de Gobernación, Mauricio López Bonilla. Expertas en temas de seguridad y justicia, Helen Mack y Verónica Godoy.
10.	Reunión Extraordinaria GdD	Abril 2013	Presentación del estudio “Desafíos tras las Crisis Mundiales 2008 - 2009” por el	Representante del FMI, Fernando Delgado. Activistas de Derechos Humanos, Gustavo Meoño, Julio Solórzano y Otilia Lux.

			representante del FMI.  Sociabilización de la propuesta “Memorial para la Concordia”.  Presentación del Proyecto “Marco Hacia el fortalecimiento institucional de la Procuraduría de Derechos Humanos, a nivel nacional”	Procurador de los Derechos Humanos, Jorge de León Duque.
11.	GCC	Mayo 2013	Experiencias del sector público privado a cerca de las alianzas público-privadas	Presidente del CACIF, José Santiago Molina. Vicepresidente del CACIF, José Luis Agüero. Presidente de la Cámara de la Industria, Andrés Castillo. Director Ejecutivo de CentraRSE, Juan Pablo Morataya. Vicepresidente de la Junta Directiva de CentraRSE, Carmelo Torrebiarte. Directora Ejecutiva FUNDAZUCAR, María Silvia Pineda.
12.	GdD	Mayo 2013	Avance de la ruta crítica en el tema de la institucionalidad indígena, los planes y acciones del Gobierno para reducir la conflictividad y fortalecer los mecanismos de consulta con las comunidades que puedan ser afectadas por un proyecto de inversión.  Avances en el tema de Seguridad y Justicia.	Presidente de la República de Guatemala, Otto Pérez Molina Ministro de Relaciones Exteriores, Fernando Carrera. Ministro de Gobernación, Mauricio López Bonilla. Ministro de Cultura y Deportes, Carlos Batzín.
13.	GCC	Junio 2013	USAID, PNUD, Naciones Unidas, Unión Europea y FMI compartieron su experiencia a cerca de las alianzas público privadas.  Presentación sobre los nuevos mecanismos de alineación de la cooperación por SEGEPLAN.	Subsecretaria de Cooperación Internacional SEGEPLAN, Ana María Méndez Chicas.
14.	GdD	Junio 2013	Presentación de la iniciativa “Mejoremos Guatemala”. Se discutieron las experiencias de alianzas público privadas desde el	Presidente del CACIF, José Santiago Molina. Presidente Cámara de Industria, Andrés Castillo. Presidente FUNDESA, Felipe Bosch. Vicepresidente FUNDESA, José Miguel Torrebiarte.

				sector privado.  Presentación del Plan Nacional de Desarrollo K'tun nuestra Guatemala 2032.	Gerente FUNDESA, Juan Carlos Zapata. Secretaria SEGEPLAN, Ekaterina Parilla.
	15.	GCC	Junio 2013 (Cierre)	Temas internos, además sobre la conservación y gobernabilidad del patrimonio natural y cultural de la Reserva de la Biósfera Maya.	Viceministra de Cultura y Deportes, Rosa María Chan Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Áreas Protegidas – CONAP, Benedicto Lucas. Director para Guatemala de la organización no gubernamental Wildlife Conservation Society.
	16.	GdD	Junio 2013 (Cierre)	Temas internos, además sobre la conservación y gobernabilidad del patrimonio natural y cultural de la Reserva de la Biósfera Maya.	Viceministra de Cultura y Deportes, Rosa María Chan Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Áreas Protegidas – CONAP, Benedicto Lucas. Director para Guatemala de la organización no gubernamental Wildlife Conservation Society.
Suecia Julio – Diciembre 2013	1.	GCC	Noviembre 2013	Presentación de los resultados de la encuesta OCDE y de los Lineamientos de la Política de Cooperación Internacional No Reembolsable – PCINR.  Presentación del Gabinete de la Mujer.	Subsecretaria de Cooperación Internacional SEGEPLAN, Ana María Méndez Chicas. Director de análisis de Cooperación Internacional SEGEPLAN, Raúl Bolaños. Secretaría contra la Violencia, Explotación y Trata de Personas – SVET, Zulma Sulvillaga.
	2.	GdD	Noviembre 2013	Presentación de los resultados de la encuesta OCDE y principales lineamientos de la Política de Cooperación Internacional No Reembolsable – PCINR.  Presentación del Gabinete de la Mujer.	Vicepresidenta de la República, Roxanna Baldetti. Subsecretaria de Cooperación Internacional SEGEPLAN, Ana María Méndez Chicas. Director de análisis de Cooperación Internacional SEGEPLAN, Raúl Bolaños. Secretaría contra la Violencia, Explotación y Trata de Personas – SVET, Zulma Sulvillaga.
	3.	Reunión Extraordinaria GCC	Noviembre 2013	Recomendaciones del Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas en relación a la conflictividad resultado de la explotación de recursos naturales en territorios indígenas.	Grupo Coordinadora de Cooperación Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas
	4.	Reunión Extraordinaria	Noviembre 2013	Pueblos Indígenas, conflictividad resultado de la explotación de	Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas, James Anaya.

		GCC		recursos naturales en territorios indígenas.	
	5.	GCC	Diciembre 2013	Presentación de los avances del Pacto Hambre Cero. Presentación de los avances del Pacto por la Paz, Seguridad y Justicia no se hizo posible por un imprevisto del Viceministro de Prevención, Arkel Benítez.	Secretario de la SESAN, Luis Enrique Monterroso.
	6.	GdD	Diciembre 2013	Diálogo sobre las principales acciones y retos del recién electo Presidente del Organismo Judicial, José Arturo Sierra	Presidente del Organismo Judicial, Jose Arturo Sierra.

Datos obtenidos a través de las memorias provistas por SEGEPLAN, noticias del sitio web oficial del G – 13 y los boletines semestrales que emite la presidencia del G – 13 al finalizar su gestión.