

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

EFFECTOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL SOBRE EL DESENVOLVIMIENTO DE  
PEQUEÑAS Y MEDIANAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES ONG EN EL  
DEPARTAMENTO DE SOLOLÁ, GUATEMALA (1995-2015)  
TESIS DE GRADO

**DAAN MARIO LAMBRECHT AJMAC**  
CARNET 10894-05

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, AGOSTO DE 2017  
CAMPUS CENTRAL

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

EFFECTOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL SOBRE EL DESENVOLVIMIENTO DE  
PEQUEÑAS Y MEDIANAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES ONG EN EL  
DEPARTAMENTO DE SOLOLÁ, GUATEMALA (1995-2015)  
TESIS DE GRADO

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

POR  
**DAAN MARIO LAMBRECHT AJMAC**

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

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, AGOSTO DE 2017  
CAMPUS CENTRAL

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

RECTOR: P. MARCO TULIO MARTINEZ SALAZAR, 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 ANDRÉS 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. MAURICIO JOSÉ CHAULÓN VÉLEZ

## **REVISOR QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN**

MGTR. ALFREDO ESTUARDO BEDREGAL CALVINISTI

Guatemala, 6 de marzo de 2017

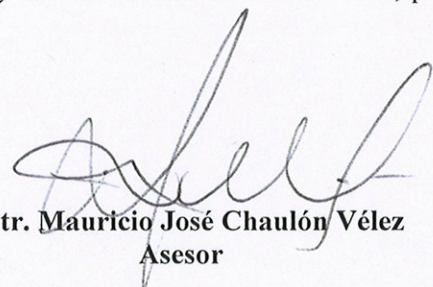
Licda. Guisela Martínez  
Directora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
Universidad Rafael Landívar

Atentamente me dirijo a usted en mi calidad de *asesor* nombrado para el trabajo de graduación del estudiante **Daan Mario Lambrecht Ajmac**, carné **10894005** e identificado con el título *Efectos de la Cooperación Internacional sobre el desenvolvimiento de pequeñas y medianas Organizaciones No Gubernamentales ONG en el departamento de Sololá, Guatemala (1995-2015)*. Al respecto, le comunico que sostuvimos un promedio de **2** reuniones semanales constantes de trabajo con la estudiante, **luego de las cuales, a través de 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 la 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 del revisor correspondiente según su caso.

Por lo anteriormente expuesto, doy mi visto bueno al informe final, para que siga con los trámites correspondientes.

Cordialmente,

  
Mgtr. **Mauricio José Chaulón Vélez**  
Asesor





### Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado del estudiante DAAN MARIO LAMBRECHT AJMAC, Carnet 10894-05 en la carrera LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES, del Campus Central, que consta en el Acta No. 0465-2017 de fecha 20 de mayo de 2017, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

EFFECTOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL SOBRE EL DESENVOLVIMIENTO DE PEQUEÑAS Y MEDIANAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES ONG EN EL DEPARTAMENTO DE SOLOLÁ, GUATEMALA (1995-2015)

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

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 17 días del mes de agosto del año 2017.



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

## Contenido

<b>Índice de tablas y figuras</b> .....	<b>3</b>
<b>Abreviaciones</b> .....	<b>3</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	<b>5</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>6</b>
<b>Justificación</b> .....	<b>7</b>
<b>Metodología</b> .....	<b>9</b>
1. Variables .....	10
2. Entrevistas y sujetos de estudio.....	11
3. Análisis.....	13
<b>Capítulo I: Marco Teórico</b> .....	<b>14</b>
1. Realismo en la cooperación Internacional.....	14
<b>Realismo Contemporáneo</b> .....	16
2. Desarrollo Social.....	18
<b>4. Desarrollo Sostenible o Sustentable:</b> .....	21
<b>5. Desarrollo Endógeno</b> .....	22
6. Participación.....	24
<b>Enfoques Participativos</b> .....	28
<b>Capitulo II: Marco Conceptual</b> .....	<b>34</b>
7. Cooperación Internacional .....	34
<b>Asistencia Oficial para el Desarrollo – AOD-</b> .....	36
8. Categorización de la cooperación Internacional .....	37
<b>a) Según su Grado de Conceccionalidad</b> .....	38
<b>b) Según su Origen</b> .....	38
<b>c) Según su Fuente de Financiamiento</b> .....	39
<b>d) Según su Tipo</b> .....	41
9. Organizaciones No Gubernamentales – ONG - .....	44
<b>Capitulo III: Funcionamiento y Marco Legal de las ONG en Sololá</b> .....	<b>46</b>
1. Análisis socio histórico de Sololá .....	46
<b>a) Cultura local y Organización Social</b> .....	49
<b>b) La cooperación internacional en Sololá</b> .....	54
2. Marco Legal de las ONG en Guatemala .....	57
<b>Proceso para la creación de una Organización No Gubernamental –ONG- en Guatemala</b> ...	61
3. Financiamiento de las ONG en Sololá, en función del Marco Legal.....	63

a) <b>Donaciones</b> .....	63
b) <b>Fondos Propios</b> .....	66
4. Gestión de Proyectos en las Organizaciones No Gubernamentales – ONG- de Guatemala, para entender el caso de Sololá. ....	71
<b>Capítulo IV: Tendencias de cooperación internacional y su Impacto sobre las ONG en Sololá ....</b>	<b>79</b>
1. La cooperación internacional en la Década de 1970.....	82
2. La cooperación internacional en la Década de 1980.....	83
<b>Asistencialismo o Paternalismo</b> .....	85
<b>Situación e Impacto en Guatemala y Sololá</b> .....	86
3. La cooperación internacional en la década de 1990.....	89
<b>Situación e Impacto en Guatemala y Sololá</b> .....	93
4. La cooperación internacional en la primera década del siglo XXI .....	98
a) <b>Objetivos del Milenio</b> .....	100
b) <b>Declaración de Monterey (2002)</b> .....	102
c) <b>Declaración de Paris (2005)</b> .....	103
<b>Situación e Impacto en Guatemala y Sololá</b> .....	106
a) <b>Microcréditos</b> .....	110
b) <b>Participación Ciudadana</b> .....	110
c) <b>Soberanía y Seguridad Alimentaria</b> .....	111
5. La cooperación internacional en la actualidad (2011 – 2015).....	111
a) <b>El IV Foro de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda (2011)</b> .....	112
b) <b>Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015)</b> .....	113
<b>Situación e Impacto en Guatemala y Sololá</b> .....	115
<b>Hallazgos principales y consideraciones finales</b> .....	<b>119</b>
1. Financiamiento.....	121
2. La cooperación desde el paradigma realista.....	122
3. Principales críticas a la cooperación internacional.....	123
a) <b>El apoyo condicionado:</b> .....	124
b) <b>Descoordinación de Objetivos:</b> .....	125
4. Recomendaciones.....	125
<b>Recomendaciones para investigadores:</b> .....	128
<b>Bibliografía</b> .....	<b>130</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>136</b>
Entrevistas:.....	136
Términos y definiciones de apoyo: .....	137

## Índice de tablas y figuras

<b>Tabla 1.</b> Matriz de transición de la unidad de análisis a la pregunta	
<b>Tabla 2.</b> Características principales de los enfoques participativos	29
<b>Tabla 3.</b> Formas legales de organización social en Guatemala	56
<b>Tabla 4.</b> Ventajas y Desventajas de las ONG frente al apoyo de cooperación Internacional	74
<b>Tabla 5.</b> Matriz de Marco Lógico	91
<b>Tabla 6.</b> Listado de personas entrevistadas.	133
<b>Figura. 1.</b> Categorización de la cooperación Internacional	35
<b>Figura. 2.</b> Tipos de cooperación Internacional	41
<b>Figura. 3</b> Mapa y posición geográfica de Sololá en Guatemala	44
<b>Figura. 4.</b> Mapeo de cooperación internacional según País	53
<b>Figura. 5.</b> Desembolso de la cooperación internacional en Quetzales, según tema	107

## Abreviaciones

AOD	Asistencia Oficial al Desarrollo
CERIGUA	Centro de reportes informativos sobre Guatemala
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COCODE	Consejos Comunitarios de Desarrollo
CODEDE	Consejo de Desarrollo Departamental
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo



ENCOVI	La Encuesta de Condiciones de Vida
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura / Food and Agriculture Organization of the United Nations
IDH	Índice de Desarrollo Humano
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
ONGI	Organización No Gubernamental Internacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RAE	Real Academia Española
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura / United Nations Educational Science and Cultural Organization
SOCODEVI	Sociedad de cooperación para el Desarrollo Internacional
SEGPELAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala.

## Resumen Ejecutivo

La cooperación internacional ha invertido grandes recursos técnicos y financieros para el desarrollo de Sololá en Guatemala. Al mismo tiempo Sololá demuestra un extremadamente lento avance en sus índices de desarrollo. Situación que hace de Sololá un campo ideal para el estudio de un tema recurrente en el resto Guatemala y demás países en vías de desarrollo con apoyo Internacional. Tomando en consideración el paradigma realista en la cooperación internacional y la teoría detrás del Desarrollo Sostenible, es posible hacer un estudio y dar respuesta a esta situación.

Por un lado el realismo nos abre un panorama en donde la cooperación internacional históricamente ha sido utilizada como una herramienta para los fines políticos de poderes hegemónicos, implementando una visión occidental sobre los conceptos de desarrollo a nivel mundial. Por otro lado la teoría de Desarrollo Sostenible, que actualmente lidera como tendencia de cooperación Internacional, nos demuestra la necesidad de enfoques endógenos y por ende participativos para lograr los objetivos propuestos.

Se observa a la cooperación internacional desde una perspectiva histórica, dividiéndola en grandes etapas marcadas por una tendencia política, y su relación con las tendencias secundarias que se adoptan a partir de conferencias, tratados y cumbres sobre la cooperación y el Desarrollo Humano. En donde cada una de estas tendencias ha tenido particulares efectos sobre Sololá y sobre sus organizaciones sociales.

La Asistencia Oficial al Desarrollo –AOD- como parte de la cooperación Internacional, lejos de ser una herramienta perfecta para intervenir sobre el desarrollo de los países, es una convergencia de varios intereses de actores internacionales, principalmente de los Estados. Estos intereses maquilan objetivos universales alejados del contexto y situación que se vive en las áreas locales en donde se planean las intervenciones.

## Introducción

Se cataloga a Guatemala como un país en vías de desarrollo, ello quiere decir que no ha alcanzado un nivel de sociedad estable en el contexto moderno occidental. Ante esta situación, la cooperación internacional ha movilizadado grandes sumas de apoyo financiero y/o técnico la cual se supone como un aporte para el desarrollo social. No hay lugar a duda que la cooperación ha venido a impactar sobre las relaciones sociales en los diferentes países y comunidades en donde se ha establecido sus operaciones. Guatemala sin ser una excepción ha recibido fuerte apoyo, el cual viene condicionado en gran parte por objetivos emanados de tendencias de la cooperación Internacional. Las organizaciones locales han tenido que adaptarse a los objetivos y tendencias que se dictan en tratados y convenciones internacionales.

El presente trabajo de tesis de licenciatura detalla sobre el funcionamiento, dinámicas y relaciones de las ONG en Guatemala, particularmente en Sololá y con énfasis sobre las tendencias políticas de la cooperación internacional durante la primera década del milenio. El presente estudio se focaliza sobre las ONG en su calidad de cooperación privada y financiera no reembolsable, con un enfoque en las teorías del realismo contemporáneo y Desarrollo Sostenible. Para ello, en el primer capítulo se describen los conceptos teóricos para dar sustento y base al tema. En el segundo capítulo se desglosa el marco conceptual, creando un mapa de la cooperación internacional para categorizar e identificar el punto de la investigación. El tercer capítulo se describe el contexto regional en Sololá, con especial énfasis sobre el funcionamiento de las ONG. En el cuarto capítulo se describen las tendencias de cooperación internacional en los últimos veinte años y se contrasta con el marco legal relevante que aplica a las ONG de Sololá y Guatemala.

Al final del documento se analiza la información recolectada para dar respuesta a la hipótesis que motiva la presente investigación: Las tendencias de cooperación internacional pueden no adecuarse al contexto socio cultural del país, dificultando el desarrollo social que se proponen lograr.

La cooperación internacional y sus tendencias tienen un impacto no solo en el desarrollo como se plantea teóricamente, sino sobre las dinámicas, funcionamiento y formas en que las organizaciones locales se relacionan. Las Relaciones Internacionales determinan procesos que influyen sobre las estrategias apropiadas en la cooperación internacional para su acercamiento y gestión de proyectos de desarrollo, por lo que su estudio abona a la comprensión sobre la relación entre la teoría de la cooperación internacional y su impacto práctico en las organizaciones a nivel local.

## Justificación

La problemática que dio lugar al presente estudio surge después de haber trabajado como consultor en varias ONG de Guatemala. Se evidenció que muchas organizaciones modifican sus planes estratégicos en favor de objetivos internacionales con la motivación de postular para fondos de cooperación Internacional. Al mismo tiempo que las condiciones de pobreza y subdesarrollo del país son todavía una realidad pese a los fuertes apoyos económicos de los diferentes actores involucrados en ella. Según las cifras del PNUD, Guatemala apenas ha elevado su IDH de 0.45 a 0.55 en veinte años. Los índices recolectados en el ENCOVI demuestran que la pobreza extrema disminuyó un 1.87% entre 2011 y 2006. La pobreza total ha oscilado entre el 56%, 51% y 53% en los años 2000, 2006 y 2011.



Según el estudio elaborado por Morales (2007), durante el período 1996-2006 se estima que el monto de ayuda manejada por las ONG en Guatemala estuvo alrededor de 600 a 700 millones de USD, representando un 20% del total de la ayuda económica que llega a Guatemala por medio de la cooperación Internacional. Sololá y el área del occidente de Guatemala han logrado concentrar gran parte de estos recursos por lo que es un efectivo laboratorio para la medición de los efectos de la cooperación sobre las ONG locales y sobre la sociedad en sí misma. No hay lugar a duda que las ONG han llegado a ser actores sociales y políticos de gran relevancia. Actualmente SEGEPLAN registra solamente en Sololá 91 COCODES, y al menos 50 ONG con sede en el área, además de varias otras con sede en otros departamentos y que mantienen proyectos de desarrollo en Sololá.

La mayoría de estas organizaciones locales dependen en gran parte del apoyo internacional para financiar sus proyectos e incluso su existencia. Así mismo los fondos que provee la cooperación internacional vienen cargados con una tendencia ideológica que en teoría debería ser compatible con el receptor de los fondos. En la práctica la mayoría de organizaciones tienen que acoplarse a esta ideología, lo cual implica modificaciones en su contexto, funcionamiento y dinámicas de las ONG. Estas modificaciones muchas veces implican cambiar los objetivos consensuados a nivel local y de forma participativa por objetivos definidos en los centros de poder de organismos internacionales. Esta investigación dará respuesta sobre la pertinencia de estas tendencias sobre comunidades organizadas en el departamento de Sololá Guatemala.

## Metodología

El presente trabajo de Tesis es una investigación **cualitativa**, teniendo como objeto la descripción detallada sobre un fenómeno social en particular. No obstante hace uso de datos cualitativos, que complementan y soportan el estudio con índices, indicadores y estadísticas. Así mismo, el presente es una investigación **no experimental y transaccional**, puesto que detalla sobre sus variables y analizar su incidencia e interrelación en el momento dado (años 2000 al 2012). Por lo que las fuentes bibliográficas también se centran en esos años igual que los índices e indicadores. El estudio utiliza una **estrategia mixta** para el acercamiento etnográfico. Esto quiere decir que utiliza elemento de una micro etnografía puesto el interés es focalizar el estudio a una sociedad compleja, con múltiples comunidades e instituciones sociales. Así mismo integra una estrategia macro etnográfica ya que la investigación constituye un trabajo restringido que amerita poco tiempo y puede ser desarrollado por un solo investigador.

La **hipótesis cualitativa** sostiene que cooperación internacional puede no adecuarse al contexto socio cultural de las comunidades, dificultando el desarrollo social que se proponen lograr. Esto se debe a disparidad que existe entre los objetivos planteados a nivel local con las tendencias a nivel internacional.

Para demostrarlo se realizó un análisis sobre el efecto de las tendencias de cooperación internacional sobre el funcionamiento y desenvolvimiento de pequeñas y medianas ONG, en el departamento de Sololá, Guatemala, en donde el estudiante tiene experiencia previa por motivos laborales y el desarrollo de una tesis previa durante el año 2010.

El Plan de Investigación para la presente tesis fue aprobado por las autoridades pertinentes de la Universidad Rafael Landívar a finales de noviembre 2015, para comenzar a desarrollarse a partir de enero del 2016.

La primera fase del estudio se destinó a la recopilación bibliográfica para lo cual el internet probó ser una herramienta muy útil para identificar libros y tesis útiles en relación a los temas involucrados, a fin de complementar información básica de las organizaciones presentes en el estudio. Recomendaciones personales sobre libros y estudios referentes al tema también fueron tomados en cuenta.

### 1. Variables

El presente es un **estudio explicativo**, dado que su objetivo es describir y relacionar múltiples variables y explicar la relación que tienen entre ellos. Estas **variables** son: a) las tendencias de cooperación internacional, y b) el funcionamiento de pequeñas y medianas ONG de Sololá.

- Las tendencias de cooperación internacional, se resumen en tendencias primarias o secundarias y de acuerdo a un trabajo de análisis propio realizado en base a la recopilación bibliográfica. Las tendencias son lineamientos o directrices emanados de organismos internacionales, que para su estudio estarán divididos en etapas de diez años.
- La forma en la que las pequeñas y medianas ONG se desenvuelven a nivel interno en un marco administrativo y de sostenibilidad financiera. Las ONG pequeñas y medianas se refiere a organizaciones sin fines de lucro sin capacidad de captar fondos de forma directa en países del primer mundo. Por lo que sus presupuestos anuales suelen ser menores a los 3 millones de quetzales anuales.

## 2. Entrevistas y sujetos de estudio

La entrevista fue otra de las herramientas utilizadas, la mayoría de las cuales fueron realizadas durante el año 2010 para el desarrollo de la tesis Participación local como Estrategia para la cooperación Internacional. Las entrevistas se realizaron con el apoyo de una guía de entrevista la cual fue elaborada por el estudiante. Para las entrevistas, fue elaborado un fichero metodológico donde fueron transcritas las respuestas de los entrevistados, a continuación se identificaron segmentos convergentes en cada casilla de acuerdo a la pregunta realizada. Al final se agruparon los segmentos convergentes de la misma pregunta para generar un común denominador.

Los **sujetos de entrevista** fueron principalmente los directores o administradores de ONG que mantienen operaciones en más de dos municipios del departamento, dado que ellos conocen a detalle sobre el funcionamiento de las ONG. Y en segundo los beneficiarios de algunos de los proyectos de las organizaciones que figuran en el estudio, con el objetivo de triangular información respecto a los proyectos y funcionamiento de las ONG.

Las entidades y organismos que figuran en el estudio son: Vivamos Mejor, Visión Mundial, Fundación Solar, Asociación Cotzij Ya, Municipalidad de San Juan la Laguna, Asociación Atit Ala, Asociación de mujeres tejedoras Lema, Konojel, Disop Guatemala, Instituto de Desarrollo Económico y Social de América Central, Imagitlán, Konojel, Justa y el Consorcio de Organizaciones de Mujeres Tejedoras de Santiago Atititlan. Estas entrevistas se basaron sobre las actividades administrativas y la forma en que estas financian sus proyectos de desarrollo, y tuvieron una duración aproximada de una hora y media por entrevistado. Así mismo se recopilaron informes de los proyectos y memorias de labores pertenecientes a los años comprendidos entre 1994 al 2008, los cuales fueron brindados por los diferentes organismos que colaboraron con el presente estudio.



Fueron entrevistados también algunos beneficiarios de los proyectos, sin embargo fue una muestra poco representativa (25 beneficiarios) debido a que algunas organizaciones imposibilitaron las entrevistas para mantener la información de los beneficiarios privada y así evitar represalias por la comunidad. Las entrevistas a los beneficiarios se basaron sobre su nivel de satisfacción respecto a los proyectos, teniendo una duración aproximada de una por cada uno. Además de identificar las formas de participación en el proyecto, de forma que se pueda clasificar un proyecto como asistencialista o participativo.

*Tabla 1.* Matriz de transición de la unidad de análisis a la pregunta

**Fuente:** Elaboración propia en base al Formato de Metodología, actualizado en marzo 2017. URL

<b>Unidad de análisis</b>	<b>Definición</b>	<b>Preguntas</b>
Funcionamiento de las ONG	Estructura y administración	Realizado a la herramienta para evaluación de ONG por parte del sistema de acreditación ISO para ONG Internacionales.
Efecto de las tendencias de cooperación	Proceso para solicitud de fondos	Directores: ¿Cuál es el proceso para solicitar apoyo técnico, financiero o en especie de la cooperación internacional?
		Directores: en su experiencia personal, ¿cómo han afectado las diferentes tendencias de cooperación internacional sobre el trabajo que usted ha realizado en cuanto al tema de desarrollo local y organización social?
	Proceso para adherencia a convenios internacionales	Directores: ¿Cuáles es el proceso por el cual se adhieren a convenios, tratados internacionales para la cooperación internacional? Y ¿Qué ventajas y desventajas ha traído consigo?
Financiamiento de proyectos	Modelo de financiamiento	Directores: ¿Cuáles métodos y formas utilizan para el financiamiento de sus operaciones y proyectos de desarrollo? Y ¿Cuáles de estos métodos han sido los más efectivos?
	Marco Legal Guatemalteco para ONG	Directores: ¿Cuáles trámites legales tienen y han tenido que realizar para recibir financiamiento por parte de la cooperación internacional?  Directores: ¿Cómo han sido afectados por el cambio en el marco jurídico de las ONG, durante la transición de gobiernos?

Paternalismo y asistencialismo	Nivel de participación local en los proyectos	Beneficiarios: ¿Cómo fue su participación al inicio, durante y al final del proyecto? Directores: ¿Cómo fueron las estrategias de participación para todos los ciclos del proyecto?
	Apoyo recibido	Beneficiarios: ¿Cuáles fueron las condiciones bajo las cuales recibió el apoyo? Directores: ¿Cuál fue el beneficio recibieron por los beneficiarios y bajo qué condiciones las entregaron?
	Satisfacción en cuanto al proyecto	Beneficiarios: ¿Cuáles fueron los beneficios que obtuvo del proyecto? (materiales e inmateriales) Directores: ¿Cuáles fueron los resultados finales de los proyectos?

### 3. Análisis

Los últimos meses se desarrolló el análisis, descripción de hallazgos y comprobación de la hipótesis. El análisis fue realizado a primeramente a la luz del paradigma realista en la cooperación, en consideración con la teoría del desarrollo endógeno y participativo; y con el apoyo notas de clase tomadas entre el año 2005 y 2011; así como notas de los diferentes estudios y consultorías realizadas en el ejercicio de su profesión. El análisis vincula el funcionamiento de las pequeñas y medianas ONG de Sololá con las tendencias de cooperación internacional, de manera que se visualizan los efectos de la primera sobre la segunda. El final del estudio se describe los principales hallazgos y conclusiones obtenidas durante el proceso.

## Capítulo I: Marco Teórico

Partimos del paradigma realista como base y la teoría del realismo de Hans Morgenthau como un modelo para el análisis de las tendencias de la cooperación internacional. El realismo nos muestra una forma más cruda de ver el tema, partiendo de su análisis, en lugar de basarse en recomendaciones para lograr un ideal. A continuación, la teoría de Desarrollo Social nos aproxima hacia un objetivo realista desde una perspectiva endógena y sustentable. Para finalizar el capítulo se describe la teoría de participación como un método o camino para lograr este objetivo.

### 1. Realismo en la cooperación Internacional

El realismo y el idealismo como paradigmas filosóficos se enfrentan a través de varias teorías, las cuales explican el comportamiento político humano. La pugna comienza no con un autor, sino con la concepción fundamental de la naturaleza humana. La pregunta primordial tiene que ver con la concepción de la naturaleza humana. ¿Somos por naturaleza salvajes y cooperamos únicamente bajo intereses personales?, o ¿acaso existe un vínculo de cooperación altruista bajo el cual el ser humano puede aspirar? Hobbes plantea un ambiente prehistórico hostil, donde la evolución abrió paso a figuras políticas para dominar sobre el comportamiento humano de naturaleza anárquica. Rousseau plantea un contrato social bajo el cual los hombres sacrifican algunas libertades de forma voluntaria para lograr los beneficios de vivir en una sociedad organizada.

El realismo se puede dividir en varios aspectos y variantes. Para motivos del presente tema nos enfocaremos en el realismo político y aplicado a las relaciones internacionales desde la perspectiva de Morgenthau complementados por aportes de Fernández y Balbis, no sin antes describir la corriente que le dio origen, el realismo platónico.

El **realismo platónico** o medieval se refiere a que la naturaleza ideal tiene una existencia metafísica independiente de los objetos particulares que percibimos. En un contexto filosófico el realismo es una doctrina según la cual existe una realidad independiente de las representaciones del espíritu o del ser. Se opone el idealismo y el fenomenismo al asumir la existencia de una realidad exterior distinta a nuestro ser o lo que nuestros sentidos perciben, dicho de otra manera, sostiene la existencia de un mundo independiente del pensamiento y de la experiencia

El realismo platónico abre camino para el **realismo político**, el cual surge al aplicar la doctrina realista sobre el campo político y las relaciones internacionales. Con sus orígenes en Tucídides, Maquiavelo, y Hobbes, surge como respuesta al idealismo, el cual prescribe formas para evitar el conflicto internacional, fomentar paz y la cooperación internacional a través del el derecho internacional y organismos internacionales. El idealismo como escuela de pensamiento percibe al mundo como un conjunto de relaciones que pueden obrar hacia un bien común. El realismo reacciona exponiendo la incapacidad del hombre (en este caso del Estado) de obrar bajo un altruismo puro.

Según el realismo político el poder jamás estará distribuido en el sistema internacional de manera equitativa, siempre habrá países con más poder que otros y por lo tanto intentaran someter a Estados que puedan influenciar. No existe posibilidad de modificar esta naturaleza, sin embargo, los conflictos se pueden minimizar mediante diplomacia. El ejemplo más común es la concertación de redes o alianzas entre países menos poderosos como un contrapeso que genera una situación de equilibrio de poderes temporal.



La diferencia más grande entre el realismo platónico y el realismo político radica en su enfoque. Mientras el realismo platónico tiene un enfoque mucho más filosófico y se enfoca hacia las relaciones humanas; el realismo político logra un pragmatismo al centrar su atención sobre los Estados, los actores internacionales y las relaciones que existen entre ellos.

### **Realismo Contemporáneo**

Hans Morgenthau, Henry Kissinger, George Kennan, y Robert Gilpin representan la época contemporánea del realismo. Comparten la premisa principal bajo la cual la política internacional fracasará, a no ser que tenga en cuenta el comportamiento real de los actores que la integran, en este caso los Estados y organismos internacionales.

El realismo de Morgenthau es una posición filosófica antes que un modelo de análisis para las relaciones internacionales. Según el autor, la sociedad internacional se basa en dos factores esenciales: la multiplicidad de unidades y el antagonismo existente entre las misma. La idea de antagonismo entre los Estados que conforman el sistema lleva a Morgenthau a presentar las relaciones internacionales en términos hobbesianos. Dicho de otra manera, la naturaleza humana tiende al conflicto, por lo que las relaciones internacionales son caóticas e influenciadas, en gran parte, por intereses de los países más poderosos, de ahí que no pueda existir orden político estable. A partir de esta afirmación, Morgenthau introduce dos cuestiones importantes en su teoría: la distinción entre política interior y política internacional; y el carácter anárquico de las relaciones internacionales.

Durante los años sesentas a ochentas el paradigma realista entre en crisis al no explicar el fin de la guerra fría. En un contexto político y moderno el idealismo tomo mayor relevancia al mostrar un marco internacional de cooperación y orden. Las relaciones económicas y las tecnologías de la comunicación se presentan como instrumentos para la construcción de una sociedad global.

De esta forma las organizaciones internacionales o las empresas multinacionales se convierten en estructuras de cooperación y de integración. Se da por supuesta la existencia de una comunidad de intereses que sustituiría la visión anárquica del realismo. El idealismo observa a la cooperación desde un enfoque idílico, en donde existe una moralidad y un verdadero sentimiento altruista. Mientras el realismo político atiende la cooperación como una actividad política con fines y objetivos que benefician directa o indirectamente al país que la proporciona.

El idealismo político sustenta teóricamente la existencia de los organismos internacionales, por lo que hoy en día la teoría idealista política predomina sobre los organismos internacionales. Sin embargo sigue siendo ampliamente criticada por muchos sectores, siendo la cooperación internacional interpretada como una herramienta más de las potencias para expandir su influencia y modelos culturales, logrando avanzar hacia una agenda de dominación práctica y no teórica.

Muchos críticos, la mayoría siendo realistas de academia, advierten que la mayor parte de la Asistencia Oficial al Desarrollo se utiliza con fines egoístas, argumentando que continúa siendo un instrumento significativo de la política de asuntos exteriores y comerciales de un país. Según la especialista Patricia Estévez, en primer lugar, estas sumas, aunque considerables, no son suficientes para aliviar los enormes desequilibrios del orden económico mundial, en el que las materias primas exportadas desde los países en desarrollo han perdido más del 50% de su valor comercial en los últimos 15 años (Pérez, 2001). En segundo lugar, por cada dólar de esta ayuda, los bancos se quedan otros tres en pagos de intereses de la deuda externa del Tercer Mundo, por lo que los países pobres incluso acaban pagando a los ricos más de lo que reciben. (Ibídem).

Algunos sectores consideran a la cooperación como un intento de los países desarrollados de emendar sus compromisos históricos, o incluso de perpetuarlos bajo una dinámica moderna y disfrazada por un desarrollo social. (Fernández y Balbis, 2009)

La burocracia institucional termina beneficiando y privilegiando a países u organizaciones por sobre otros basadas en discrecionalidades de conocimientos personales e intereses particulares, contradiciendo cualquier intento de democratización y transparencia de la cooperación. Se siguen apoyando políticas y condicionalidades que no responden a los intereses y a las necesidades de los más pobres en los países. (Fernández y Balbis, 2009).

Desde la teoría realista se conciben a las relaciones internacionales como las relaciones humanas: anárquicas y dependientes de intereses particulares. Los organismos internacionales y la cooperación internacional lejos de ser herramientas para el desarrollo humano, son herramientas para mantener su status quo y ampliar la esfera de influencia de los países más poderosos. Sin embargo esto no imposibilita la cooperación Internacional, más bien la analiza, de forma que los intereses de varios actores puedan efectivamente lograr objetivos compartidos o al menos compatibles.

## 2. Desarrollo Social

Según la Real Academia Española, desarrollo es la acción y efecto de mejorar en algún ámbito. Sin embargo no se puede negar que el desarrollo social es un concepto complejo que puede ser visto bajo la lupa de diversas perspectivas, cada una con una forma de interpretarla y de cómo llegar hacia ella. La medición del desarrollo social plantea cuestiones centrales en tres ámbitos diferenciados, una de carácter teórico, otro de naturaleza metodológica y finalmente, un conflicto ético.

En la actualidad, y de forma bastante generalizada el desarrollo ha evolucionado a una concepción totalmente economicista, que lo reducía únicamente al plano económico, hasta una concepción que entiende el mismo como un proceso. (Munster, 2002). En términos económicos desarrollo quiere decir que la población tenga oportunidades de empleo y satisfacción de las necesidades básicas; una vez que esto se cumpla, pueden existir numerosos formas en las que se distribuye la riqueza. Asimismo, los diferentes conceptos de desarrollo contienen una carga ideológica correspondiente a un paradigma o marco de pensamiento. Según Rondo Camero, el concepto de desarrollo económico implica un acompañamiento de una variedad de estructuras y la forma en la que se organiza. En 1972, durante la Conferencia de las Naciones Unidas, se llegó a entender que un desarrollo justo sería aquel cuyo objetivo básico sea utilizar los recursos naturales para la satisfacción de las necesidades del hombre, asegurando al mismo tiempo la mejora de la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras. (Gispert)

Durante los sesentas, y principios de los setentas, Amartya Sen tuvo una gran influencia en el concepto de desarrollo al incluir la libertad como concepto básico del desarrollo. Presbisch en 1978 dentro de su teoría, incluye conceptos cuantitativos como la acumulación del capital además de otros elementos cualitativos. Se basa no en cómo aumentar, sino de hacer cambios estructurales bastante profundos. Aquí la clave del crecimiento del nivel de vida latinoamericano se basa en la industrialización, la tecnificación de la agricultura, y el fortalecimiento del mercado interno.

Vázquez Barquero (2000) define el desarrollo como un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante el uso del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región.

Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno. La satisfacción de necesidades básicas humanas es la base de un nivel de calidad de vida. A partir de aquí existen diversas concepciones de lo que implica una mejor calidad de vida. En las sociedades modernas la calidad de vida está basada en la acumulación de bienes materiales, y desafortunadamente esta mentalidad se está extendiendo a miles de culturas que hacia veinte años manejaban patrones diversos de lo que implica una calidad de vida.

En 1990 el Programa de las Naciones Unidas al Desarrollo – PNUD- propone el enfoque unificado del desarrollo y considera al desarrollo como “proceso de transformación enfocado al ser humano” (Ricardo Botello, 2002). El PNUD hace alusión a la calidad de los conocimientos, en especial aquellos que conforman la cultura del ser humano, capaces de crear un sistema integral de valores abren la oportunidad para una vida libre y creadora, que hagan al hombre más humano y con capacidad enfrentar los retos del desarrollo científico y tecnológico actual.

En 1994, Marcos Marchioni, en su libro *La utopía posible*, concibe el desarrollo como el uso adecuado de los recursos por el hombre. En la actualidad, el capitalismo otorga al desarrollo una característica más económica, la cual crea condiciones para competir en la atracción de inversiones. Estas frecuentemente se enfocan en soluciones a corto plazo basadas en la mano de obra barata y legislaciones flexibles que permiten la degradación del medio ambiente, abusos laborales y evasión fiscal. No obstante, en la actualidad nuevos enfoques sugieren un desarrollo basado en la sostenibilidad ambiental, y con ella la necesidad de un desarrollo endógeno para lograrla.

#### 4. Desarrollo Sostenible o Sustentable:

El desarrollo sostenible implica satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones del futuro para atender sus propias necesidades. Este enfoque observa al desarrollo más que una meta o un conjunto de metodologías como un conjunto holístico que involucra el medioambiente, contexto socio-regional. Significa una atención permanente al ambiente, en el corto, mediano y largo plazo.

*“un proceso de crecimiento y cambio estructural que se produce como consecuencia de la transferencia de los recursos de las actividades tradicionales a las modernas, de la utilización de economías externas y de la introducción de innovaciones, y que genera el aumento del bienestar de la población de una ciudad, una comarca o una región” Vázquez Barquero, 2000*

En la década de 1970, el concepto de desarrollo crece en importancia y se adapta nuevos puntos de vista, durante las décadas de los ochentas y noventas la preocupación por el medioambiente y la sostenibilidad se introducen como objetivos dentro del concepto de desarrollo. En 1987, la Comisión Mundial del Medio Ambiente de la ONU (creada en 1983) define el desarrollo sostenible como “un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”. (Brundtland, 1987)

Según la RAE, sostenible significa que se puede sostener a sí mismo. Un sistema de desarrollo sostenible significa con un sistema capaz de perdurar sin destruirse a sí mismo, lo que implica una profunda relación entre los componentes del sistema. En el caso del desarrollo sostenible se plantea una relación entre el medioambiente, la economía y la sociedad. En donde el medio ambiente es cuidado, mantenido y explotado de forma que se asegure su continuidad.

La economía está basada en un componente más humano y de intercambio, en lugar de la acumulación excesiva; y la sociedad estima valores morales que le permiten una coexistencia pacífica. El Estado, las municipalidades y la población tienen la responsabilidad de propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que mantenga el equilibrio ecológico y prevenga la contaminación del ambiente.

Esto implica que el gobierno regional, nacional o municipal debe ponderar en todas sus decisiones en materia de desarrollo económico la consecuencia y el eventual impacto sobre los recursos naturales de la nación, región o localidad. La gestión local de riesgo atañe al cuidado del ambiente, se relaciona con la mortalidad y la pérdida de recursos naturales indispensables para la sobrevivencia y calidad de vida de la comunidad.

### **5. Desarrollo Endógeno**

Cuando la comunidad local es capaz de utilizar el potencial de desarrollo y de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominar desarrollo local endógeno o simplemente desarrollo endógeno. *El Desarrollo consiste precisamente en mejorar constantemente el nivel de vida de los integrantes de una sociedad, de forma que estos puedan no solo satisfacer sus necesidades básicas sino aquellas necesidades que les son importantes según sus prioridades. Castells, 2007*

La incorporación de nuevos marcos de pensamiento al tradicional concepto de desarrollo abre las posibilidades para que cada sociedad cree su propio patrón de desarrollo basado en su propia sociedad y sus propias características. Ello quiere decir que el modo en que las sociedades satisfagan sus necesidades dependerá de diversos factores culturales, religiosos, psicológicos, económicos, políticos y ambientales. Cada sociedad tiene el derecho y obligación de definir sus propios términos de desarrollo.



Se tiene la idea equivocada de que una sociedad desarrollada se tiene que ver como una ciudad de los Estados Unidos o Europa, con grandes edificios, automóviles y lujos al por mayor. Mientras los países en vías de desarrollo para llegar a ese ideal tienen que pasar por una serie de etapas, reformas, sacrificios, etc. Esta idea se encuentra presente en casi todas las teorías tradicionales de desarrollo y se encuentra ligada de una manera u otra a la industrialización.

El desarrollo local tiene fuentes tanto endógenas como exógenas y es afectado por diferentes factores que pueden empeorar o mejorar su desempeño según como sea asimilado por los actores y los beneficiarios. Es necesario conceptualizar el problema del desarrollo humano, definir metas y analizar las consecuencias a corto y largo plazo de las acciones.

El desarrollo se puede medir según la libertades reales que la gente disfruta, Estas tienen que ver no solo en el campo económico sino en lo político, social, cultural, y de seguridad (Sen, 1999). En la India, el desarrollo tiene un valor espiritual que no se puede apreciar en ninguna otra sociedad moderna. En Japón, el desarrollo tiene que ver con el éxito que se alcanza a nivel individual; y como estos existen muchos otros modelos que todavía existen y mantienen vigencia frente al consumismo y al desarrollo occidental moderno. En la búsqueda de un concepto de desarrollo más completo, entra no solo la satisfacción material de necesidades (que nunca dejan de tener su respectiva importancia), el valor que la sociedad le da a su riqueza inmaterial.

Existen muchos ejemplos de sociedades que han prosperado sin un Estado Moderno como el que conocemos hoy en día. Durante la época antigua, muchas sociedades llegaron a altos niveles de desarrollo dentro de sus parámetros, aunque hoy en día algunos de esos parámetros nos parecen absurdos, en la época antigua significaron la diferencia entre la civilización y el subdesarrollo.

La gobernanza popular, por así decirlo, no se puede resumir a la democracia únicamente, ella puede existir sin que exista un sistema de voto. El desarrollo integral y endógeno implica un profundo trabajo de análisis antropológico y sociológico de la sociedad así como las necesidades que atañen a la población, pero más importante aún requiere que la población local adquiera un concepto de desarrollo propio, en otras palabras que ellos se quieran ayudarse a sí mismo y que sepan identificar sus necesidades para trabajar a partir de ellas, ello implica independencia. El desarrollo endógeno establece como objetivo primordial al humano en el ámbito local. *“Situación al ser humano como el principal objetivo del desarrollo”*. Fidel Castro

## 6. Participación

Entendemos la participación como un proceso ciudadano de intervenir en asuntos públicos (Reyes, 1998). En este caso la participación traduce como un proceso de desarrollo local el cual interviene sobre los proyectos de desarrollo apoyados y/o ejecutados por las ONG y la cooperación Internacional. Es el medio por el cual lograr el desarrollo endógeno y por ende el desarrollo Sostenible.

La participación puede ser subordinada o popular. Participación subordinada se refiere a la relación de dominación del Estado y sobre los grupos de ciudadanos, podemos ejemplificar la obtención de apoyo popular en programas públicos mediante mecanismos de información a los participantes, el transporte de campesinos para votar, contribuciones financieras de trabajadores a determinados proyectos o asociaciones, manifestaciones públicas en apoyo a gobiernos. (Reyes, 1998). En el caso de la cooperación internacional, la participación subordinada es la relación de dominación de la ONG Internacionales sobre las organizaciones locales de desarrollo local. Se involucra a la población en los proyectos de desarrollo por medio de la promesa de beneficios a corto plazo. Se regala ropa, víveres, pesticidas, materiales de construcción, etc.

La participación popular existe cuando están presentes al menos uno de los siguientes elementos: a) la participación se origina en la voluntad propia de los grupos populares independientemente del Estado; b) si se origina desde una institución o dependencia del Estado, su objetivo real es robustecer la organización y el poder en grupos participativos; c) cuando se producen negociaciones reales o confrontaciones tácticas entre los grupos participativos y el Estado; y d) si durante el curso del proceso o en su culminación los participaciones populares adquieren mayor control sobre recursos administrativos o sobre importantes decisiones o instituciones. (Reyes, 1998)

Tanto a nivel nacional como en la cooperación Internacional, la participación popular (participación local para motivos de este estudio) se pueden identificar los mismos elementos: a) la participación es voluntad propia de la población local independientemente de las ONG; b) si se originan desde alguna ONG, su objetivo real debe de ser fortalecer a los beneficiarios de los proyectos; c) para negociar entre las cooperación internacional y sus beneficiarios activos participativos; d) si durante el curso del proyecto de desarrollo apoyado la cooperación Internacional, los beneficiarios adquieren mayor control sobre recursos administrativos y la toma de decisiones concernientes a su propio desarrollo.

En el 2003, el BID sugiere la participación no solo como un apoyo paralelo, sino una nueva forma de cooperación para el desarrollo, que plantea a los gobiernos y a las ONG una renovación en las prácticas tradicionales y el desarrollo de una nueva actitud de cambio e innovación. Como proceso, considera que los individuos y las comunidades deben estar involucrados en las decisiones y programas que afectan sus vidas. (Ricardo Botello, 2002). Durante los últimos años se viene potenciando la necesidad de un proceso de participación como parte del proceso de identificación e incorporación de las necesidades y valores culturales de los distintos actores beneficiados por los proyectos de desarrollo.

Una correcta participación consiste en un proceso de comunicación que proporciona un mecanismo para intercambiar información y fomentar la interacción de las agencias de cooperación, las ONG, asociaciones locales y la misma población. A partir del éxito y legitimación que obtuvo la Participación Ciudadana, muchas de las ONG implementaron metodologías de participación en los diferentes procesos de un proyecto de desarrollo. Para que la participación sea un hecho el punto de partida debe de ser el reconocimiento, por parte de la cooperación internacional, de los actores locales como socios de pleno derecho y, por tanto, como sujetos activos de su desarrollo.

Es a partir del respeto a los derechos individuales y colectivos de los pueblos; y mediante el respaldo a actores locales y sus propios procesos de desarrollo y de participación que se puede realizar un efectivo programa de cooperación Internacional. La participación aporta diversos beneficios tanto para los donantes como para los beneficiarios, al generar datos reales y específicos tanto durante las fases de identificación de necesidades como en las fases de gestión y la evaluación de los proyectos de desarrollo. La participación aporta el punto de vista local de los beneficiarios, demostrando un compromiso con una gestión más eficaz y transparente. Esto beneficia la aceptación y legitimación del proyecto como de la organización dentro de la población en general a nivel local. Una forma de aumentar la credibilidad de un proceso de toma de decisiones potencialmente controvertido consiste en dar a los agentes la posibilidad de revisar la estrategia de participación.

Algunos técnicos y promotores que consideran al desarrollo como un proceso de cambio lineal, de un punto a otro. Desde esta perspectiva la participación es solo un elemento que distrae, gasta recursos y tiempo para llegar a un mismo destino. Lo cierto es que dentro de sus desventajas más sobresalientes es la demora en la toma de decisiones, pues cada necesita tiempo para ser consensuada en asamblea. Los proyectos participativos son más complejos, los

procesos tienden a tomar más tiempo por lo que sus costos aumentan. (Mazariegos, 2009) y (Reyes, 1998)

El uso de herramientas participativas es reducido en el caso de la ayudas de emergencia y de otras acciones que requieran actuar con rapidez, dado que las metodologías participativas precisan un tiempo prolongado, a veces de meses, para lograr una relación y entendimiento adecuados entre los actores externos y la población local.

Una de las características más importantes de una participación eficaz es que forme parte de un proceso integral de toma de decisiones, dicho de otra manera, que haya una relación clara entre las actividades de participación y toma de decisiones, por lo que es vital una participación de varios o todos los actores involucrados, organizados bajo una estrategia que defina responsabilidades, plazos y procedimientos.

Una estrategia de participación proporciona al equipo gestor la información necesaria para fijar los recursos necesarios para poder interpretar mejor los aspectos más críticos e identificar cualquier posible problema desde el principio del proyecto. Es importante que exista un documento de estrategia que fije los motivos de las actividades desarrolladas en este sentido y defina el método de evaluación y seguimiento del proceso de participación.

En orden a generar un proceso de participación es necesario definir los objetivos y entregar a cada actor su relevancia correspondiente. Es imprescindible elegir una combinación adecuada de técnicas y herramientas para involucrar a todos los beneficiarios y demás actores, de forma que se maximice la participación. Las mesas de trabajo, cajas de sugerencias, mesas redondas, debates son algunas de estas herramientas para generar un involucramiento local a los proyectos de desarrollo apoyados por la cooperación Internacional.

## **Enfoques Participativos**

La década de 1970 fue un momento de cambio para la política internacional y por consecuencia la cooperación Internacional, proponiendo un compromiso a favor de un cambio social a partir de la experiencia negativa sobre la utilidad de los métodos clásicos para la investigación de campo. Las metodologías participativas lograron, desde su nacimiento, una amplia aceptación tanto en países en desarrollo como desarrollados, por parte de diferentes actores y en una amplia gama de sectores. Aunque inicialmente se concibieron para el diseño de proyectos de desarrollo en zonas rurales por parte de pequeñas organizaciones, hoy en día se utilizan en proyectos de muy diferentes áreas, como la gestión de recursos naturales, la violencia urbana, la resolución de conflictos, el desarrollo rural, la educación popular, los microcréditos o la salud.

Los enfoques participativos son un conjunto metodologías diseñadas para la promoción de la participación tomando como punto de partida la opinión y el conocimiento de la población rural local, su objetivo es promover un desarrollo centrado en la misma población. (Zabala & Eizagirre, 2005). La población beneficiaria es el protagonista en esta metodología, mientras la cooperación externa aporta herramientas metodológicas.

Por esta razón, una de las innovaciones de estas metodologías ha consistido, precisamente, en la aportación de diversas técnicas visuales (tales como diagramas, dibujos, materiales diversos) con los que la población sencilla se encuentra cómoda y que entiende fácilmente. Si bien fueron las ONG quienes originalmente han hecho uso de estos enfoques, alrededor de inicios del milenio agencias multilaterales como las Naciones Unidas o el Banco Mundial han comenzado utilizar estas metodologías.

Este interés se ha debido a los buenos resultados que han mostrado en cuanto a la eficiencia y sostenibilidad de los proyectos, e incluso en cuanto al empoderamiento de la población. Estos

enfoques han despertado un notable interés en el campo de los estudios sobre desarrollo, en cuanto a investigación y publicaciones.

El primer enfoque que sirvió como precursor de los demás fue la **Investigación- Acción Participativa**, el cual fue orientado al análisis crítico y comunitario de la realidad, con vistas a la transformación y al empoderamiento de la población. En la actualidad, sin embargo, el enfoque participativo más conocido e importante es seguramente el **Diagnóstico Rural Participativo –DRP-**. Este permite la participación local en todas las fases del proyecto, desde el análisis de la situación y la identificación de prioridades, hasta la evaluación, y que pone énfasis también en el empoderamiento de las personas. (Zabala & Eizagirre, 2005)

El **Diagnóstico Rural Rápido –DRR-**, no deja de tener una importancia al promover también la participación de la comunidad local, pero no de cara a su concienciación, movilización y empoderamiento, sino a fin de obtener rápidamente información con la que diseñar un proyecto de desarrollo. (Ibídem)

La **Investigación de Sistemas Agrícolas -ISA-**, es un método para analizar la complejidad de los sistemas agrícolas de los campesinos pobres, basándose en sus propios conocimientos, con objeto de apoyarles con tecnología apropiada. (Ibídem)

El **Análisis Participativo de la Pobreza –APP-**, ideado y utilizado por el Banco Mundial para evaluar la pobreza a escala nacional y que combina técnicas participativas con instrumentos convencionales de análisis económico. *El Seguimiento y Evaluación Participativos –SEP-*, es un método por el que la población local toma parte, conjuntamente con las agencias de ayuda y los funcionarios o autoridades, en el análisis de la marcha de los proyectos, su evaluación final y la decisión sobre las acciones a adoptar a partir de ella. (Ibídem)



En el caso de otra agencia de las Naciones Unidas, la Organización para la Alimentación y la Agricultura –FAO-, ha implementado exitosamente los enfoques participativos, como resultado los proyectos quedan en manos de la población local y no en la FAO, los gobiernos o alguna ONG. Existe un notable interés por el tema de la participación y muchos funcionarios han manifestado un vivo interés al respecto. Es trascendental que la cooperación con enfoques participativos mantenga operaciones, pero también es necesaria una colaboración más estructurada entre las dependencias del programa para conseguir un mayor grado de sinergia y complementariedad entre los diversos enfoques utilizados.

Hoy en día los enfoques participativos continúan en evolución. ONG locales han creado metodologías alternativas que integran herramientas lúdicas y artísticas. La metodología “DragonDreaming” de Proyecto Nuevo Mundo es un interesante ejemplo que integra elementos lúdicos e integrando fuertemente el tema cultural. Actualmente se está utilizando en los departamentos de Alta Verapaz y Sololá. Otro ejemplo es la metodología HAPI (Hollistic Action Planing for Innovation, por sus siglas en ingles) de la Asociación Imagitlan cuyo trabajo se ha enfocado en los departamentos de Sololá, Chimaltenango y Sacatepéquez de Guatemala. La metodología integra elementos del Human Centered Design, herramientas pedagógicas y el procedimiento básico para la gestión de proyectos.

Ambas enfoques participativos puestos en práctica a partir de año 2012, son ejemplos de modernos y locales que están siendo utilizadas como herramientas para la formulación de proyectos de forma efectivamente participativa, y considerando elementos culturales. El éxito de metodologías radica en asegurar un objetivo establecido localmente y en motivar la participación local social dentro del proyecto, así como fortalecer el componente de sustentabilidad y continuidad social.

*Tabla 2. Características principales de los enfoques participativos*

Fuente: Zabala, Néstor & Eizagirre, Marlen (2005) Enfoques Participativos

	<b>Investigación-Acción Participativa</b>	<b>Investigación de Sistemas Agrícolas</b>	<b>Diagnóstico Rural Rápido</b>	<b>Diagnóstico Rural Participativo</b>	<b>Seguimiento y Evaluación Participativos</b>	<b>Análisis Participativo de la Pobreza</b>	<b>HAPI</b>
<b>Cuando surge</b>	1970	1970	1970, 80	finales 1980	1990	1990	2012
<b>Dónde surge</b>	Universidades	Centros Internacionales de Investigación Agrícola	Universidades	ONG y universidades	ONG	Banco Mundial	ONG y Universidad
<b>Usuarios principales</b>	ONG, universidades	Universidades, Centros Internacionales de Investigación Agrícola	Agencias de Coop. Intr. Universidades	ONG, agencias internacionales	ONG, agencias internacionales	Banco Mundial	asociaciones, cooperativas, pymes
<b>Objetivo</b>	Educación, empoderamiento	Investigación	Recolección de datos para proyectos	Empoderamiento	Estudio del impacto	Evaluación de pobreza nacional	Desarrollar un plan estratégico de forma participativa

<b>Orientado a</b>	Proyecto de desarrollo local	Desarrollo agrícola	Proyecto de desarrollo local	Proyecto de desarrollo local	Proyecto de desarrollo local	Políticas de pobreza	Proyecto de desarrollo local
<b>Actores principales</b>	Población local	Combinación de externos y población local	Externos	Población local	Población local	Combinación de externos y locales	Población local Combinación de externos y locales
<b>Técnicas principales</b>	Combinación de técnicas (Diagnóstico Rural Rápido/Participativo, etc.)	Combinación de técnicas (Diagnóstico Rural Rápido, investigación agrícola convencional)	Visuales	Visuales	Combinación de técnicas (Diagnóstico Rural Rápido/Participativo, etc.)	Combinación de técnicas (Diagnóstico Rural Rápido/Participativo, técnicas convencionales)	Herramientas lúdicas y artísticas, herramientas de gestión de proyectos.
<b>Resultados</b>	Programas, proyectos	Desarrollo de sistemas agrícolas apropiados	Programas, proyectos, publicaciones	Acción local sostenible e instituciones	Evaluación del proceso del proyecto	Valoración de la pobreza a nivel nacional	Planificación de proyecto
<b>Innovación principal</b>	Combinación de análisis, educación, empoderamiento, participación y acción	Investigación agrícola con población local	Técnicas	Conducta Comportamiento	Contribución de la población local para determinar indicadores de éxito	Escala nacional y combinación con métodos convencionales	Elementos de creatividad, trabajo en equipo y motivación.

<b>Recurso clave ignorado previamente</b>	Capacidades y conocimiento local	Conocimiento agrícola campesino para la investigación y extensión agraria	Conocimiento local	Capacidades de la población local	Percepciones de la población local sobre el impacto	Conocimiento local para mejorar políticas nacionales contra la pobreza	Creatividad
-------------------------------------------	----------------------------------	---------------------------------------------------------------------------	--------------------	-----------------------------------	-----------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------	-------------

## Capítulo II: Marco Conceptual

### 7. Cooperación Internacional

La cooperación etimológicamente se refiere a la acción conjunta de dos o más actores que obran simultáneamente cuyo objetivo es producir un mismo efecto. Se da bajo el entendido teórico de que existe un objetivo en común y ejes de coincidencia, por los cuales ambos actores acceden a participar en cooperación.

En el caso de la cooperación internacional se genera en el deseo manifiesto entre las naciones para aportar hacia el pleno desarrollo de los pueblos; debe entenderse como aquella modalidad de relaciones entre países que persiguen un beneficio mutuo y no debe confundirse con la ayuda humanitaria. (Tobar Manzano, 2005).

Por un lado se tiene al Estado el cual recibe la ayuda, el cual recibe el nombre Estado Beneficiario. Se le describe como un país en vías de desarrollo o tercermundista, al que por falta de recursos y/o por dependencia política/económica, no puede por sí mismo asegurar la promoción del desarrollo y crecimiento económico. Por otro lado se tiene a las agencias de cooperación Internacional; una serie de actores los cuales pueden llegar a ser bastante ambiguos. Los actores por excelencia en la historia han sido los Estados, los cuales reciben el nombre de Estados Cooperantes, sin embargo, actualmente existen diversos tipos de actores entre los cuales podemos encontrar: fundaciones internacionales, agencias de cooperación privada, agencias de cooperación con fondos bilaterales y/o multilaterales, Responsabilidad social empresarial de las corporaciones entre otros.

En la Carta de las Naciones Unidas de 1945 se describe a la cooperación internacional como un medio para apoyar el desarrollo económico y social de los pueblos y la atención

por factores humanitarios. Para proporcionar una definición más amplia se pueden enmarcar los aportes de varios autores. En 1987, Bryant & Portes afirmaron la necesidad de *Vigilancia Multilateral*, ello significaría que organismo multilaterales como el G7, G77, o la ONU son los encargados de supervisar y auditar la cooperación Internacional, incluyendo a las ONG.

En 1994, Tokatlian identifica a la *Concertación* como un elemento de suma importancia a la hora de formular proyectos de cooperación. La Concertación significa el que los actores estén identificados por las metas así como la apropiación de un discurso y metodologías compatibles. Más tarde en 1995, Franco & Robles formularon un esquema de cooperación en donde ella involucra *Proyectos comunes* y *Acuerdos selectivos*. Dicho de otra manera necesitan de un objetivo común y para ello es necesario establecer un acuerdo de cooperación, el cual se firma entre el Estado Beneficiario y el Estado Donante.

Desde el punto de vista de Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo –ALOP- un elemento clave en la terminología de cooperación internacional es agregar el elemento humano. En este enfoque los recursos deben de considerarse como un bien público y su denominación más adecuada es "cooperación internacional al Desarrollo". No como una relación en la que hay un donante (con recursos) quien toma las decisiones y vigila y un receptor (con necesidades), que ejecuta las decisiones del otro y es vigilado, sino como una cooperación entre dos partes que tienen ambas recursos y necesidades, se rinden cuentas mutuamente y ambas están conscientes de la necesidad de unir esfuerzos para resolver problemas comunes. (Fernández, 2008)

### **Asistencia Oficial para el Desarrollo – AOD-**

En 1961 se crea la Organización de cooperación para el Desarrollo Económico -OCDE- que articula a los países desarrollados, surgiendo oficialmente el concepto de “Ayuda Oficial al Desarrollo –AOD-. Se define como Asistencia Oficial al Desarrollo –AOD-, como aquellas corrientes de ayuda a los países en desarrollo e instituciones multilaterales, proporcionadas por organismos oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus organismos ejecutivos, cuyas transacciones deben revestir el suministro con la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo como objetivo primordial. La AOD tiene un carácter concesionario e incluye un elemento de subsidio. (Aguja, 2007).

En muchas ocasiones, la misma ayuda del país donante pasa directamente al Banco Mundial o al FMI en forma de pagos por endeudamiento, dejando a países ya empobrecidos sin medios invertir en gasto social o en su economía (*Ibidem*). Según el informe “Ayuda real” de ActionAid International sólo el 40% de la ayuda contra la pobreza es real, el resto se pierde en costes administrativos, intereses comerciales y coordinación. La AOD con características propias de un sistema sumamente amplio, la dejan vulnerable a corrupción, errores humanos, desconexión de las realidades locales entre otros. No obstante es el primer motor financiero para la gran vastedad de proyectos de desarrollo en el globo.

Se califica como –AOD- cuando satisface los siguientes requisitos:

- Los fondos para la cooperación provienen del sector público, bien en forma de donaciones o como préstamos o créditos blandos.
- El elemento de liberalidad de los créditos blandos es de al menos un 25%.



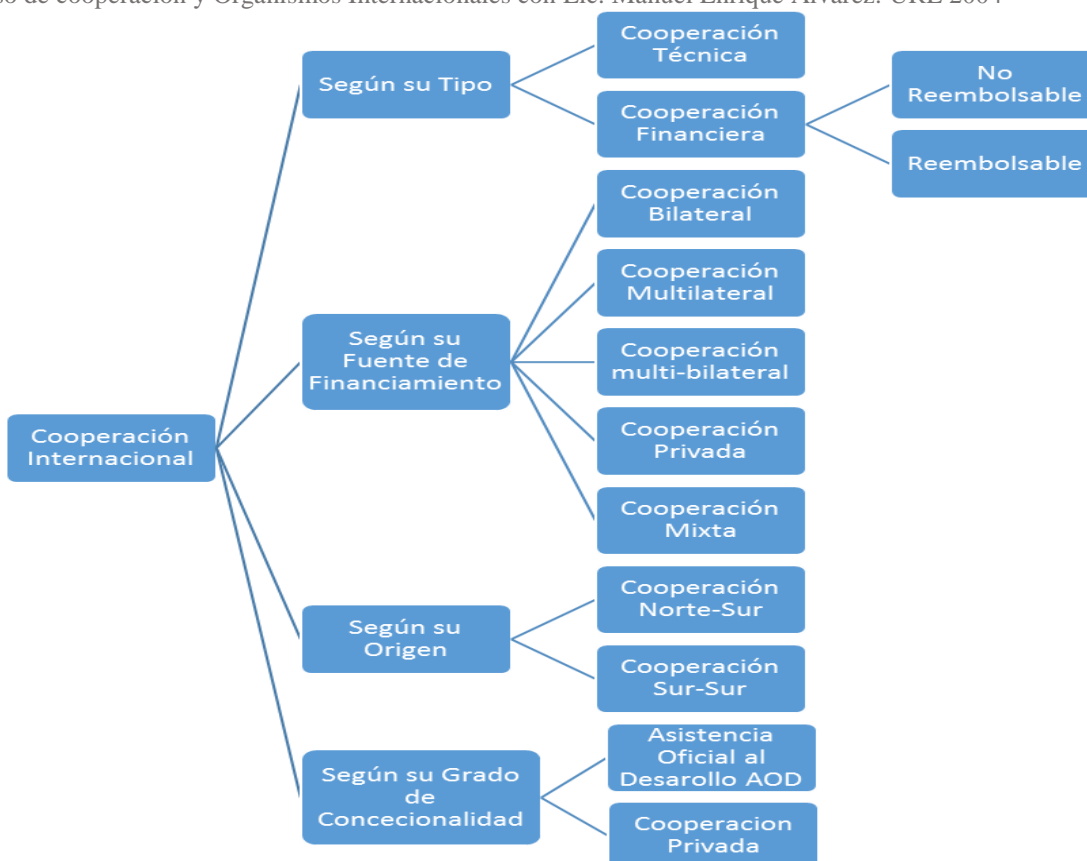
- Tiene por objetivo esencial la mejora del desarrollo económico y el nivel de vida de los países en vías de desarrollo.
- El país beneficiario tiene que estar incluido en la lista de Países en Vías de Desarrollo -PVD- elaborada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

## 8. Categorización de la cooperación Internacional

La cooperación internacional es mucho más amplia y complicada que sus definiciones, se puede tipificar de diversas maneras, y es común la con fusión entre sus vertientes. Para comprender su impacto es necesario comprender su ramificación y establecer un mapa en donde pueda apreciar los tipos y modalidades. Se distinguen varias formas de catalogar a la cooperación internacional las cuales podemos resumir de la siguiente manera.

*Fig. 1. Categorización de la cooperación Internacional*

Fuente: Elaboración propia en base a notas del curso de Política Exterior con la Licda. María Aguja, y el curso de cooperación y Organismos Internacionales con Lic. Manuel Enrique Álvarez. URL 2004



### a) Según su Grado de Conceccionalidad

Pueden ser donaciones privadas o Asistencia Oficial al Desarrollo. Por un lado las **donaciones** provienen de fondos de agencias independientes del Estado, tienden a ser más libres y menos burocratizadas, lo que facilita libertad de acción y al mismo tiempo cierta autonomía política. Por otro lado la **AOD** proveniente de fondos bilaterales, multilaterales mucho más burocratizada y basada en objetivos internacionales.

### b) Según su Origen

Pueden ser cooperación Norte–Sur o cooperación Sur–Sur. La **cooperación Norte-Sur** consiste en apoyo tradicional que otorgan los países desarrollados a los países en vía de desarrollo o países emergentes. (Aguja, 2007) Se inicia usualmente con la asistencia técnica continuando con la coordinación de los respectivos procesos, y se proyecta hacia la integración de procedimientos y hasta de competencias. En algunos casos, pueden constituirse órganos específicos de coordinación, así como de representación ante los otros niveles y jurisdicciones gubernamentales (Celestino, 1990). La **cooperación Sur Sur** se basa en el apoyo entre países en iguales o similares contextos socioeconómicos. Se empezó a promover como respuesta de los *Países No Alineados* ante las desventajas que presentaban los países en vías de desarrollo y la necesidad de promover la cooperación entre ellos. Puede gestionarse por medio de un convenio formal de gobierno a gobierno, operada a través de comisiones mixtas o bien, la ejecución de actividades que se alcanzan en forma espontánea, sin que exista un convenio formal entre ellos. (Aguja, 2007). La participación en los programas de cooperación Sur-Sur se basa en el reparto de los costos y de las responsabilidades.

El país que otorga la cooperación se hace responsable de pagar el pasaje y salario del experto, mientras los gastos de alimentación y alojamiento corren a cargo del beneficiario. Si se trata de una pasantía, los pasajes son cubiertos por el país solicitante de la cooperación, y los viáticos a cargo del país cooperante. (Celestino, 1990)

### c) Según su Fuente de Financiamiento

Puede ser bilateral, multilateral, multi-bilateral, privada y mixta. La **cooperación Bilateral** se concreta cuando es un Estado quien le proporciona la cooperación a otro Estado. Los fondos son canalizados hacia los gobiernos de los países receptores o en todo caso puede ser también una organización local. Su punto de partida son los convenios y tratados entre países que estructuran y dan vida a los programas de cooperación (Aguja, 2007). Para que las embajadas así como otros enlaces de cooperación bilateral funcionen de acuerdo a la ley guatemalteca deben de contar con una representación oficial y para lograr esto deben de haber convenios firmados entre ambos gobiernos. Dependiendo de los contenidos y acuerdos en estos convenios puede haber beneficios de tipo legal o fiscales para las ONGI con sede central en el país de origen.

En la **cooperación Multilateral** los gobiernos canalizan los fondos hacia las organizaciones multilaterales para que ellas apoyen o ejecuten los proyectos de desarrollo. Existen varias ventajas de este proceso de cooperación, dentro de ellas es que tiene el alcance de solucionar problemas que tienen sus raíces en el contexto internacional, además de constituir una herramienta para la promoción de la investigación científica y social. Ello se puede explicar dentro de un punto de vista idealista el cual hace énfasis en que la naturaleza y carácter de las organizaciones multilaterales buscan el entendimiento entre naciones con un fin en común, el bienestar y desarrollo de las naciones.

En Guatemala, SEGEPLAN reconoce a la ONU, al PNUD y a la Comisión Europea como entes de cooperación Multilateral, mismo que están presentes en la mayoría de países siendo de los agentes más importantes para la exportación del desarrollo occidental.

La **cooperación multi-bilateral**: Se genera cuando dos países que cooperan y un tercer país u Organización Internacional financia (aunque este tipo de cooperación no sea tan común como otras, de igual manera puede que influya en el curso de la investigación). Puesto el cual la ONU y cualquiera de sus subsecretarías ha tomado por excelencia en los últimos años.

En la **cooperación Privada** intervienen únicamente organizaciones que no dependan de ningún Estado. Aquí podemos agrupar a las ONG, la cual viene abarcando empresas privadas lucrativas, cooperativas y organizaciones no lucrativas. Algo importante a tener en mente es que estas organizaciones no son Ayuda Humanitaria, más bien son deberían ser organizaciones con capacidad de saciar una necesidad en el tema de desarrollo social, dicho de otra manera no son beneficencia social, son un apoyo específico.

Dentro de sus ventajas resalta su independencia y autonomía de sus fuentes, ya sean estos los gobiernos, empresas, donantes individuales, etc. Su objetivo son los problemas que los gobiernos no atienden o no pueden llegar a cubrir como consecuencias de las deficiencias estatales. Dada su característica privada es innovador en las soluciones que propone, sus modalidades pueden ser servicios y capacitaciones así como la clásica ayuda financiera. Ha tenido muchas veces la función como estructura mediadora entre individuo e instituciones públicas al fomentar valores sociales como el voluntariado, participación, ética, pluralismo, solidaridad, tolerancia.

La **cooperación Mixta** parte de la cooperación privada es financiada con fondos públicos por instituciones que no están sujetas a la inspección y auditoría por parte del gobierno.

#### d) Según su Tipo

La cooperación puede ser cooperación financiera, en especial, o técnica. Se le llama **cooperación Financiera** a todas las transferencias concedida para la financiación de actividades orientadas al desarrollo del país receptor que se canaliza bajo la forma de recursos financieros, es decir, créditos o donaciones, o de contenidos reales, como la venta o donación de mercancías y servicios, transferidos desde los países donantes a los beneficiarios. Su objetivo es darle al presupuesto del gobierno un apoyo para la realización de reformas estructurales. (Aguja, 2007). Esta modalidad de cooperación fue impulsada por los organismos multilaterales, especialmente el Banco Mundial, aceptada también por la Unión Europea (así como varios de sus miembros a nivel de independiente) en sus políticas de cooperación al desarrollo. (Attiná, 2001). Se pueden distinguir tres líneas básicas de cooperación financiera:

- Las subvenciones y créditos a través de los proyectos y los programas en donde los mismos deben ser compatibles entre sí y apoyarse para lograr objetivos generales más amplios.
- Las ayudas en mercancías necesarias para el desarrollo del país y que éste no puede importar por carecer de recursos.
- La financiación para realizar reformas estructurales.

La cooperación Financiera se ramifica en **cooperación Financiera Reembolsable** la cual se refiere a préstamos y créditos.

Se adquiere el compromiso de pagar a la fuente cooperante en un plazo determinado y bajo condiciones previamente establecidas y convenidas. **cooperación Financiera No Reembolsable** se refiere a donativos cuyos recursos no son reintegrados. La transferencia a título gratuito de recursos en moneda a favor del Gobierno, destinado a complementar proyectos de desarrollo.

Una práctica tradicional de los Estados donantes ha sido el otorgar aportes financieros, pero condicionando su uso a la compra de determinados bienes o servicios del país que concede el crédito. Esta práctica se denomina ayuda ligada y ha tenido un gran peso dentro de las modalidades de la cooperación bilateral. Otra forma de progresiva importancia dentro de la cooperación financiera la constituyen las propuestas para la condonación o amortiguamiento de la deuda externa. La evidencia de que la deuda externa de muchos países ha alcanzado un nivel de insostenibilidad llevó a los organismos multilaterales a impulsar un programa de reducción de la deuda para los países altamente endeudados. A pesar de esta iniciativa, muchos sectores de la cooperación se muestran muy críticos con la misma por considerar insuficientes los recursos que se aportan y por el alto grado de exigencia a los países deudores para acogerse a los potenciales beneficios del plan. Asimismo, los gobiernos donantes han introducido esta modalidad de cooperación financiera de cara a la deuda externa bilateral, es decir, la existente entre gobiernos. (Attiná, 2001).

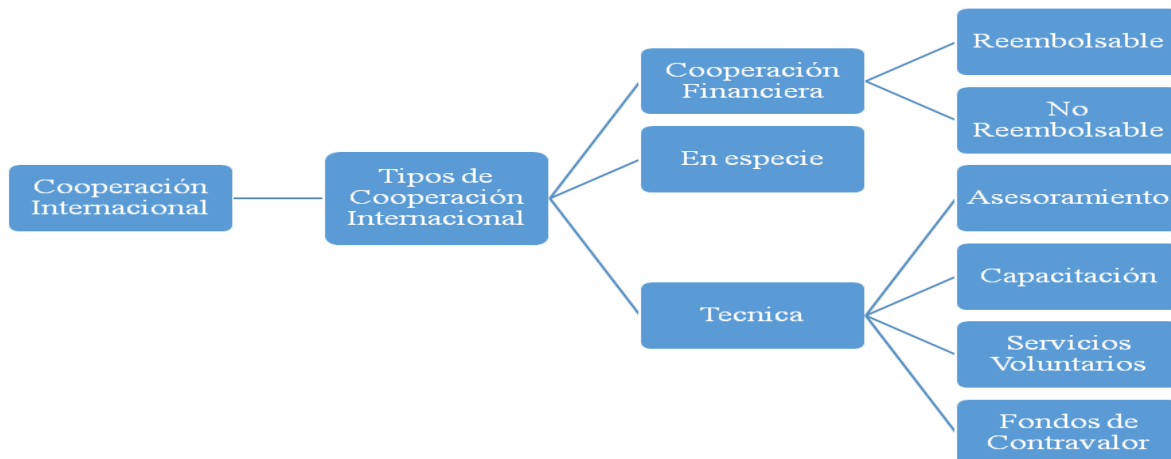
La **cooperación Técnica** se entiende como la cooperación no reembolsable destinada para apoyar esfuerzos de desarrollo por medio de la adquisición y transferencia de conocimientos, experiencias y tecnologías en relación con la estructura socioeconómica de los Estados cooperantes. (Ibídem). Esta puede subdividirse de la siguiente manera.

- **Asesoramiento:** se otorga ayuda técnica profesional, para facilitar solución a problemas científicos, técnico o con cualquier relación a la transferencia conocimiento.
- **Capacitación:** acción educativa de adquisición o perfeccionamiento, cuyo objetivo es especializar Recursos Humanos mediante capacitación permanente.
- **Servicios Voluntarios:** Servicios profesionales sin fines de lucro los cuales ejecutan los programas, proyectos y actividades de desarrollo.
- **Fondos de Contravalor:** son recursos que se originan en la modalidad de donación y su monetización, financia actividades, proyectos o programas cuyo objetivo es complementar el al esfuerzo nacional. Son administrados por un Directorio conformado por representantes del Sector Público y la Fuente Cooperante.

La cooperación en Especie se recibe en bienes, obras y servicios, siempre y cuando ésta cooperación no corresponda o complemente la ejecución de algún proyecto como en el caso de la cooperación técnica. Dentro de las organizaciones que trabajan con este tipo de cooperación principalmente se encuentra la FAO. (Celestino, 1990)

*Fig. 2. Tipos de cooperación Internacional*

Fuente: Elaboración propia en base a notas del curso de Política Exterior con la Licda. María Aguja, y el curso de cooperación y Organismos Internacionales con Lic. Manuel Enrique Álvarez.





## 9. Organizaciones No Gubernamentales – ONG -

La Organización de las Naciones Unidas –ONU- en 1946 define una Organización No Gubernamental como “cualquier grupo de ciudadanos voluntarios sin ánimo de lucro que surge en el ámbito local, nacional o internacional, de naturaleza altruista y dirigida por personas con un interés común”.

Se describen legalmente como entidades de derecho privado, no lucrativas, con objetivos de beneficio social, siendo entidades autónomas, sin injerencia del Estado sobre sus decisiones. Los beneficiarios de sus programas son personas diferentes a los miembros de la institución y esta característica las hace diferentes de las organizaciones de base, que son aquellas formas de organización de un grupo de personas para dar solución a sus propias necesidades particulares.

Las ONG internacionales dependen de la legislación en sus países de origen y de convenios internacionales. En la mayoría de los casos tienen acceso a licitaciones gubernamentales destinadas para actividades de cooperación internacional. Los fondos gubernamentales pueden ser de tipo “palanca” es decir tienen una relación directa con los recursos propios o los aportes que reciben de empresas y donaciones privadas (sector privado), en otras palabras entre más aporte privados, más subsidio del gobierno. (Entrevista con director de ASINDES 2000-2008)

En el caso de las ONG europeas, su legislación les obliga a cumplir una serie de requisitos legales, técnicos y financieros antes de poder ser reconocidas como ONG de Desarrollo, y diferenciarse de las ONG de carácter local y atienden en el propio país algún problema social. En Guatemala son estrictamente supervisados por la Superintendencia Tributaria en especial si tienen beneficios fiscales como exenciones parciales o totales del ISR para los

donantes. En el pasado ha habido varios problemas por la deficiente supervisión, lo que ha llevado a un control cada vez mayor de los organismos del Estado. Algunas de estas ONG internacionales pueden optar también a fondos municipales, departamentales o de entes internacionales. Entre más fondos manejan o quieren manejar, estarán sujetos a más controles oficiales. (Ibídem)

Las ONG han priorizado la eficacia institucional, la administración y la capacitación técnica; pese a que éstas no son la causa principal del poco avance en los procesos de desarrollo, sino las relaciones injustas de comercio y las condiciones de poder que dominan no sólo en el ámbito local, regional y nacional pero también a nivel internacional. (García, 2005).

Las organizaciones encargadas de recolectar los fondos que no siempre son las mismas organizaciones encargadas de ejecutar los fondos, es decir existe cooperación directa e indirecta. En el caso de la **Cooperación Indirecta** una ONG local receptora de la cooperación recibe el apoyo a través del Estado, un Estado Cooperante o una agencia de cooperación Internacional. Generalmente el apoyo es de tipo financiero (créditos), infraestructura, alimentos (como los programas de la FAO), mixtos, etc. La **Cooperación Directa** es cuando una ONG Internacional ejecuta directamente los proyectos de desarrollo sin necesidad de recurrir a una organización contraparte a nivel local.

Las fuentes de financiamiento de la ONG Internacionales pueden ser: a) Agencias de cooperación solidaria; b) Fundaciones internacionales; c) Gobiernos amigos (por medio de ONG internacionales); d) Fondos estatales – municipales (nacional - internacional); e) Empresas privadas (Fundaciones); y f) Particulares (nacionales – internacionales).

## Capítulo III: Funcionamiento y Marco Legal de las ONG en Sololá

El presente capítulo se realiza una aproximación al contexto socio político en el departamento de Sololá, para luego enfocarse sobre el marco legal al que se encuentran sujetos las ONG en Guatemala y particularmente en área de estudio.

### 1. Análisis socio histórico de Sololá

El departamento de Sololá tiene una extensión de 1,061 kilómetros cuadrados, incluye el lago de Atitlán como importante recurso hídrico, además de proveer una increíble belleza escénica. Ha sido de los departamentos con mayor apoyo internacional, enfocado al desarrollo social y ambiental. La región ha sido testigo de la evolución de la cooperación internacional y como ella impacta afectando de distintas maneras la sociedad, cultura y varios aspectos de la vida social.

*Fig. 3 Mapa y posición geográfica de Sololá en Guatemala*

Fuente: <http://www.sinosrealestate.com>



Sololá está integrado por 19 municipios. Su población es mayormente indígena de las etnias K'iche, (43%) Kaqchiqueles (36%) y Tz'utujil (16%) y aunque también existe un minoritario grupo de ladinos (4%) y Mames (0.2%). En el último censo de población realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas en el año 2002, su población giraba alrededor de los 424 mil habitantes. Para el año 2010, tres de cada cinco personas habitan en áreas rurales. Para el año 2008 Sololá tiene un índice de Desarrollo Humano de 0.606, lo cual es bajo comparado con el promedio nacional de 0.702. (PNUD, 2011)

De acuerdo al tercer Informe de avances en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio y en base a la ENCOVI 2006, las condiciones de vida de la población, la pobreza es de 74.60%, y la pobreza extrema es de 29.30%, situándose en el tercer lugar de pobreza, y el segundo de pobreza extrema a nivel nacional. Para 1999 el departamento de Sololá era el penúltimo de los 22 que conforman el país en cuanto a desarrollo humano, para esa fecha su índice de desarrollo humano era de 0.5225, contra un promedio de 0.610 a nivel nacional. (SEGEPLAN, 2002). En la actualidad SEGEPLAN considera a este municipio como uno de los más pobres de Guatemala. (Ibídem). Entre los municipios más afectados se destacan: Santa Cruz la Laguna, Santiago Atitlán, Santa Catarina Ixtahuacán y Nahualá (Linares, 2000).

La salud y la educación son los puntos más deficientes de Sololá. Según la Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil –ENSMI- realizada en 2009 el departamento tenía una razón de 277 muertes maternas, por 100,000 nacidos vivos; en el 2005, la razón bajó a 174 defunciones maternas, por cada 100,000 nacidos vivos, ocupando el segundo lugar a nivel nacional. En el 2011, la razón de mortalidad materna ha bajado a 107 defunciones por 100,000 nacidos vivos. Se observó una disminución en la mortalidad materna sin embargo

aún se considera un tema prioritario. Existe una tasa de mortalidad infantil de 49 por 1,000 nacidos vivos.

Con un porcentaje de 72.3%, ocupa junto a Totonicapán y Quiché, los primeros tres lugares en desnutrición a nivel nacional. De acuerdo a la SESAN, solo en el departamento de Sololá, existen 16 municipios categorizados con desnutrición crónica.

Los niveles de analfabetismo son de más del 19.42%, y en algunas poblaciones alcanza el 90% especialmente en las mujeres. Existe un 43% población no Atendida en las áreas párvulas y preprimaria. El área que observa mayor índice repitencia y deserción escolar es en primaria especialmente en área rural y en mujeres. (Plan de desarrollo Departamental, Sololá 2012)

El conjunto de estos indicadores tiene que considerarse de forma integral, por lo que hay que reconocer las grandes fortalezas y recursos con los que cuenta el departamento para crear sus propias oportunidades de desarrollo. Además del majestuoso lago de Atitlán con 130 km de diámetro y con profundidades desconocidas en algunos puntos, Atitlán cuenta con importantes reservas forestales siendo uno de los departamentos con menor índice de deforestación y sus microclimas la hacen ideal para producir gran variedad de cultivos.

Atitlán es también un importante destino turístico representando fuertes ingresos para la población y el Estado, y el sustento de vida para una gran parte de la población. Muchos extranjeros han hecho su hogar en el departamento, desarrollando negocios que han florecido a tal punto de ser considerados actores de relevancia social y necesarios para a tomar en cuenta en los proyectos de desarrollo local.

Pese a todas las fortalezas y recursos además de los esfuerzos de la cooperación Internacional desde hace más de veinte años, estos indicadores nos perfilan una situación interesante para su estudio desde varias ramas de la ciencia social. Se tiene dos factores que a primera vista podrían ser vistos como contradictorios, por una parte Sololá se perfila como un departamento con un gran potencial sin embargo con serias deficiencias estructurales que se ven reflejados en sus indicadores. Por otra parte se Sololá ha sido de los departamentos con mayor afluencia de recursos financieros y técnicos por parte de la cooperación Internacional.

#### **a) Cultura local y Organización Social**

Sololá y en especial los municipios que rodean al lago de Atitlán son reconocidos por la rica cultura y tradición de sus pueblos. Los pueblos de la cuenca de Atitlán mantienen prácticas, costumbres y valores heredados de los mayas de la época colonial. El Maximon en Santiago Atitlán y San Juan la Laguna es un gran ejemplo de la importancia que todavía tienen estos valores, existe una cofradía encargada del cuidado del culto y el mantenimiento del lugar. Existen en algunas comunidades en cuyas alcaldías indígenas las quienes representa a la población indígena más aislada, sin embargo estos son legítimos canales de participación que no han sido tomados en cuenta ni por el Estado ni la cooperación Internacional. Desde las primeras aproximaciones de agentes internacionales en las regiones rurales de Guatemala, se crearon canales artificiales de participación. Con canales artificiales se refiere a que son creados por una administración central que no considera el contexto local y cultural, obteniendo como resultado confusión y división entre a nivel local.

Las formas de participación y organización en el municipio han sido diversas y dinámicas, adaptándose a las formas que el contexto genera y construyendo instancias con base a la dinámica social y legislación imperante. Estas formas de organización varían entre cooperativas, asociaciones, comités, COCODES, COMUDES y el CODEDE. Así mismo ha mantenido expresiones propias tales como: el consejo de ancianos, agrupación de los principales, Ajq'ijab o guías espirituales, Eyoma' o comadronas, Alcaldías Indígenas y Auxiliares. Siendo las Alcaldías Auxiliares un tema de suma importancia para este estudio pues constituyen un referente de gobierno local e indígena con identidad, autonomía y libre ejercicio del derecho indígena y del sistema jurídico maya.

Los actores más importantes del tejido organizacional en Sololá son:

- La **Alcaldía Comunitaria**, la cual es elegida por la comunidad mediante asambleas y consultas por un periodo de un año. Su objetivo es liderar y promover asambleas, movilizaciones, resolución de conflictos y acciones socio políticas en beneficio de la comunidad y en coordinación con otros actores locales.
- La **Auxiliatura Comunitaria**, es una expresión de organización y autoridad local y ancestral en donde se constituye la asamblea de autoridades a nivel de Aldea, referente del gobierno indígena.
- Los **Comités y Comisiones**, son instancias que cumplen fundiciones en cuanto a temas específicos y particulares de un municipio. Asumen funciones a nivel rural que comúnmente se adjudican a la municipalidad en las ares urbanas.
- El **sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**, compuesto por Los COCODES, COMUDES y CODEDE, son consejos que se establecen de forma piramidal con el objetivo de organizar y coordinar la administración pública a través

de la formulación de políticas, planes de proyecto y programas que promueven, facilitan y apoyan la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones. Para el año 2010 en Sololá existen, 78 Cocodes, 12 Comudes y el Codede a nivel departamental, el cual se organiza en base a comisiones de trabajo específicas. Sin embargo, hay que reconocer que el trabajo de Comude todavía no se ha consolidado como espacio de participación ciudadana

- La **Municipalidad Indígena** es la máxima expresión de orgánica indígena de carácter ancestral, histórica, representativa y legítima de pueblo Maya Kaqchikel, como parte de una herencia que sirve de instrumento para la promoción y defensa de intereses civiles, económicos, culturales, sociales y políticos.



*Sesión de trabajo de la alcaldía indígena de Santiago Atitlán, Sololá.  
Fuente: Prensa Libre. 9 de Diciembre de 2011.*

- Las **Municipalidades**, siendo encabezadas por un consejo o corporación municipal integrado por 14 miembros brinda servicios a la población mediante oficinas y dependencias en representación de la legislación nacional. Se organiza en 8 comisiones que concuerdan con las comisiones establecidas en el COMUDE.



- Las **Organizaciones Gubernamentales**, incluyen los ministerios y otras entidades estatales que prestan servicios e intervienen mediante programas y proyectos. Para el año 2010 existían 41 dependencias que de alguna manera representan oportunidades para el municipio tanto en sus conceptos y objetivos como en su capacidad para generar empleo.
- Las **ONG**, siendo actores que varían en tamaño e impacto, tienen una importante cobertura sobre una gran variedad de temas que se pueden definir como apoyo al desarrollo social. Estos temas varían desde ayuda humanitaria, investigación, emprendimiento, desarrollo humano, cultura, sociedad civil, genero, etc. No existe actualmente un censo actualizado para comprobar la cantidad de ONG, sin embargo en las municipalidades de Santiago, Panajachel, San Marcos y San Juan la laguna, las municipalidades han reportado un incremento en los registros a partir de principios del milenio.

(Plan Municipal de Sololá, 2010)

Los altos índices de corrupción y las decepciones en las autoridades municipales han decantado a la población a encontrar un espacio para incidir con propuestas de proyecto comunitarios. Curiosamente, el diseño de un marco legal favoreciendo la participación ciudadana ha tenido un efecto contrario en términos de capacidades y dinámicas de organización de la sociedad civil, al verse ésta debilitada por la multiplicación de asociaciones ficticias y la falta de cuadros formados, siendo cooptados por las entidades públicas. (Falisse y Sanz-Corella, 2009).

Las formas de organización local han representado tradicional e históricamente un canal por el cual la población se ha organizado para lograr objetivos comunes.

La imposición de una forma de organización por parte del Estado, que se sobrepone a las formas tradicionales de organización de los pueblos indígenas ha interferido con el patrón de desarrollo nato de la población.

Actualmente el marco legal y participativo impuesto desde el gobierno central sobrepone un sistema “artificial” que a través de los años no ha logrado permear hasta las bases culturales de la población en Sololá, lo que ha incidido negativamente en los niveles de organización de los ciudadanos. (*Ibidem*).

Este sistema descende del colonialismo español, que durante el proceso de conquista intento eliminar toda forma de organización local para evitar rebeliones. Este sistema se basaba en la encomienda donde se entregaba en posesión las tierras y personas en ella para su conversión a la religión católica, lo que en la práctica se convirtió en servidumbre forzada. La corona Española instauró gobernadores de su confianza para velar por sus intereses, hoy en día todavía existen gobernadores designados por el gobierno central, y en algunos casos disputan o coordinan funciones junto con los Consejos de Desarrollo Departamental (los cuales representan en cierta medida la organización popular, al no depender del gobierno central para la elección de sus miembros).

Las formas de tradicionales de organización fueron legalmente aceptadas más cien años después de la independencia de Guatemala, aun sin contar con un financiamiento directo, pues la mayor parte de la recaudación tributaria se destina al gobierno central para su administración. Dejando a las formas tradicionales sin financiamiento y sin un poder real sobre la legislación local, mucho menos a nivel nacional. Debido a esta carencia, estas formas de organización local se ven obligados a recaudar apoyo de una población ya empobrecida o depender del apoyo internacional.

En la ausencia de dinámicas locales participativas institucionalizadas y funcionales, el marco legal es construye desde arriba, que de alguna manera se ha impuesto en los departamentos y municipios, lo que significa una contradicción en relación a la dinámica misma de participación y descentralización. No se ha tomado en consideración las formas tradicionales de organización de los pueblos indígenas, con sus formas jurídicas y legales que se imponen a los niveles administrativos del Estado, no por decisión política del gobierno sino por la autoridad histórica de las autoridades tradicionales. Esta situación favorece la creación de dos niveles y formas de gestión de los “asuntos públicos” en las comunidades, favoreciendo los conflictos y una gestión inadecuada de los recursos públicos. (Falisse y Sanz-Corella, 2009).

#### **b) La cooperación internacional en Sololá**

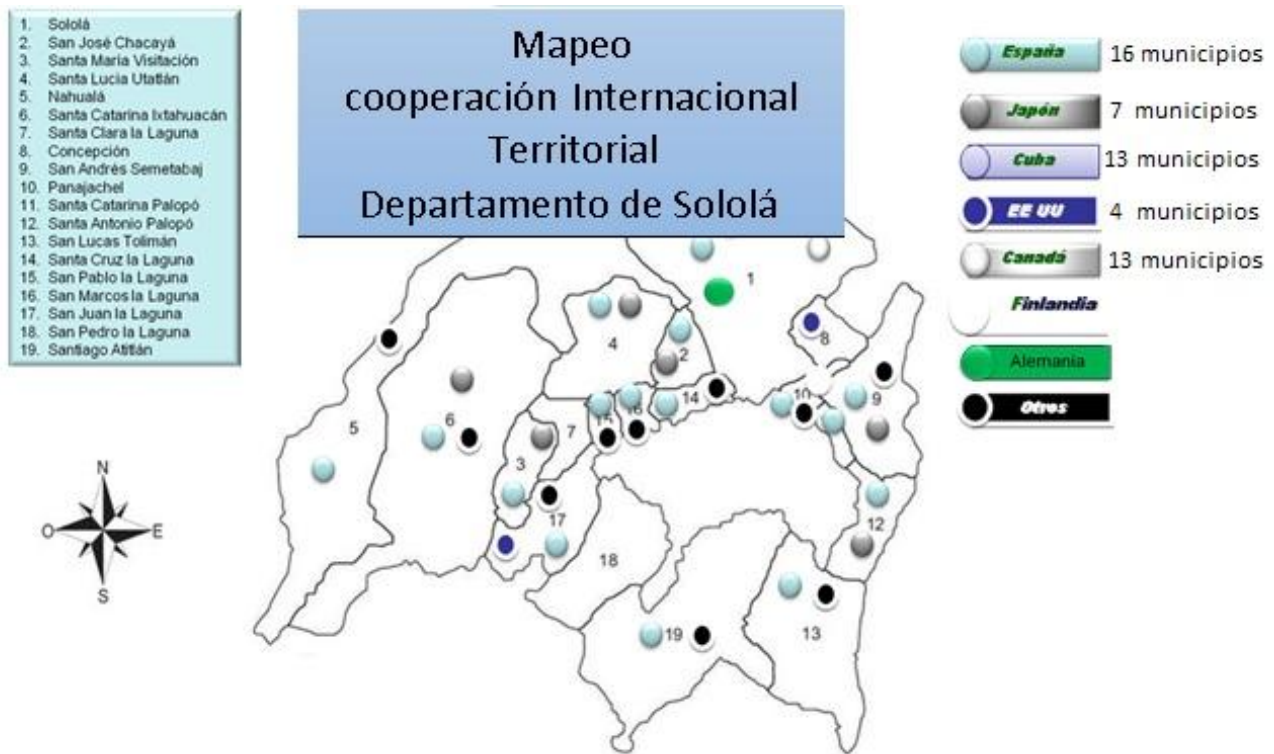
No existe un sistema de seguimiento y/o evaluación efectivo y actualizado de la cooperación internacional a nivel departamental ni municipal, por lo que se desconoce los impactos directos que la cooperación ha tenido sobre los índices de desarrollo a nivel local o nacional. Sumando el hecho que existen muy pocas formas de vincular los indicadores de desarrollo del departamento a las acciones realizadas a través de proyectos y alianzas por la cooperación Internacional, se vuelve más complicada la medición del impacto que la cooperación ha tenido sobre los indicadores de desarrollo del departamento. Sin embargo es posible distinguir algunas cifras de utilidad que nos permiten realizar una descripción de la cooperación internacional en el área. Con la información que se encuentra disponible en SEGEPLAN, y en algunos estudios desarrollados para la descripción y mapeo de la cooperación Internacional, financiados por las mismas agencias de cooperación

internacional, es posible identificar las principales agencias de cooperación bilateral y el apoyo financiero desembolsado.

De acuerdo datos de SEGEPLAN, a nivel nacional las agencias de cooperación internacional de Europa y Estados Unidos han sido los principales cooperantes con las donaciones y créditos más altos (cooperación reembolsable y no reembolsable), también ha habido cooperación técnica por parte de Japón y cuba. Solamente Estados Unidos proporcionó entre 1998 y 1999 más de US\$ 260 millones a comparación de los países europeos más de US\$170 millones, y Japón por medio de la cooperación técnica más de US\$135 millones. España es la única fuente de cooperación bilateral que tiene proyectos en la mayoría de los municipios de Sololá. (SEGEPLAN, 2009).

*Fig. 4. Mapeo de cooperación internacional según País*

Fuente: SEGEPLAN, Mapeo no oficial de la cooperación internacional en el Departamento de Sololá



La cabecera del departamento (Sololá) concentra el 55% de la ayuda internacional, para el año 2008 en el departamento funcionaban 54 proyectos (con un valor de US\$383.41 millones, de los cuales el 73% está para desembolsar entre el 2000 y 2004) apoyados directa o indirectamente por agencias de cooperación Internacional, 35 de estas agencias son de la AOD. (SEGEPLAN, 2005)

La cooperación se encuentra poco articulada entre sí, dando como resultado una gran cantidad de proyectos con enfoques similares trabajando de forma individualizada. Incluso los proyectos de desarrollo gubernamentales mantienen poca o ningún vínculo entre sí. Existe poco o ningún liderazgo del departamento o de las municipalidades para poder coordinar los procesos de desarrollo y la cooperación Internacional. Funcionan pocos canales de comunicación o coordinación, por cual fluya información tanto para la población como con las autoridades locales y municipales. Como resultado, para el año 2008 en Sololá existen solamente tres proyectos que tienen cobertura departamental, todos los demás son proyectos aislados uno del otro. No existe un sistema de seguimiento y/o evaluación de la cooperación internacional a nivel departamental, ni municipal, por lo que se desconoce el impacto que la cooperación ha tenido en el desarrollo del departamento y sus municipios. (Plan de desarrollo Departamental, Sololá 2012)

La compleja relación que existe entre agencias de cooperación y organizaciones a nivel local, no permite brindar el seguimiento estratégico a los recursos invertidos en el departamento. Esto dificulta en el acceso a la información, especialmente en las ONG, algunos sub registros existen únicamente en las oficinas ejecutoras locales mientras la información globalizada se encuentra en las sedes nacionales o regionales. La cooperación técnica no tiene un impacto fácil de cuantificar lo cual dificulta visibilizar el aporte de

fuentes cooperantes como Cuba y Japón cuyo enfoque ha sido la cooperación y apoyo técnico. El impacto de sus aportes es difícil de cuantificar en comparación de los aportes financieros.

Las ONG nacionales e internacionales se han propuesto en diversas ocasiones la necesidad de plantear nuevos modelos y estrategias de cooperación para poder llegar a atender de mejor manera los problemas que atañen a la sociedad rural de la región de estudio, y evitar problemas como los ya mencionados en párrafos anteriores. Estas nuevas modalidades incluyen el fortalecimiento local por medio de la participación política y el empoderamiento a grupos de mujeres, campesinos, COCODES, entre otros. Siendo en la actualidad ya son varias organizaciones locales las que trabajan con sistemas que involucran con modelos participativos en la gestión de sus proyectos.

## 2. Marco Legal de las ONG en Guatemala

La finalidad de las ONG's según la ley, deben señalar se su escritura de constitución, pero en todo caso debe señalarse expresamente que es una asociación sin fines de lucro y de beneficio social y que promueve políticas de desarrollo de carácter económico, social, cultural y de ambiente. En Guatemala, las ONG se encuentran reguladas en por el Ministerio de Gobernación, debiéndose registrar ante esta instancia según el Decreto Número 1-2007 de *ley del Registro Nacional de Personas* y en el Ministerio de Economía debiendo informar y actualizar sus datos semestralmente en este ente gubernamental (Artículo 11 de la Ley de ONG's). Así mismo, deben inscribirse ante la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y presentar anualmente una declaración de ingresos y gastos con fines impositivos. Las organizaciones tienen que atravesar por diferentes procesos para establecerse y desarrollar sus actividades.

En la sentencia del 15 de enero de 2004 de la Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, dictada en el expediente No. 538-2003, expresa que no existe un solo tipo o modalidad de creación, inscripción y funcionamiento de entidades privadas de naturaleza civil. La única manera en la que se puede establecer una entidad privada cuyas actividades se desarrollen motivadas en intereses culturales, educativos, deportivos, de servicio social, asistencia, beneficencia, promoción y desarrollo económico y social, es mediante la constitución de una -ONG-.

En Guatemala se identifican tres figuras legales consideradas como ONG: **a)** la persona jurídica en general, frecuentemente denominada “entidad sin fines de lucro” (artículos 15 y 18 del Código Civil); **b)** las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (Decreto 2-2003 del Congreso de la República); y **c)** las excepciones que estipula el Decreto 1-2007 del Congreso de la República (reformas a la Ley del Registro Nacional de Personas). El cuadro siguiente simplifica las formas legales bajo las cuales se puede organizar en Guatemala.

*Tabla 3. Formas legales de organización social en Guatemala*

Fuente: Las ONG en el Régimen Jurídico Guatemalteco. Ministerio de Finanzas de la República de Guatemala

<b>Tipos y normativa aplicable</b>	<b>Modalidades</b>
Asociaciones sin fines de lucro. (artículos 15 y 18 Código Civil)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asociaciones civiles Con fines deportivos, políticos; económicos; religiosos; sociales; profesionales, etc.</li> <li>2. Comités para obras de recreo o beneficio social</li> <li>3. Patronatos</li> <li>4. Fundaciones</li> </ol>
Asociaciones Gremiales. (artículos 15 y 18 Código Civil y leyes específicas)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Colegios Profesionales</li> <li>2. Sindicatos</li> </ol>

Asociaciones Comunitarias o de Vecinos. (artículos 15 y 18 Código Civil)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asociaciones de Vecinos</li> <li>2. Asociaciones Comunitarias para el Desarrollo</li> <li>3. Asociaciones de las Comunidades de los Pueblos Indígenas</li> <li>4. Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES), y Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES)</li> <li>5. Comités Educativos (COEDUCAS) y Juntas Escolares</li> </ol>
Organizaciones No Gubernamentales –ONG-. (Decreto 2-2003 del Congreso de la República)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asociación Civil</li> <li>2. Fundaciones</li> <li>3. Organizaciones No Gubernamentales –ONG-</li> </ol>
Organizaciones Lucrativas <sup>1</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cooperativas</li> <li>2. Sociedad Civil</li> </ol>

Las leyes ordinarias y reglamentos que hacen referencia a las ONG, así como en las disposiciones normativas orientadas al fortalecimiento de la transparencia de la ejecución del gasto público a través de estas entidades privadas son las siguientes.

1. Código Civil
2. Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala. Ley Orgánica del Presupuesto
3. Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala. Ley del Organismo Ejecutivo
4. Acuerdo Gubernativo 512-98 del Congreso de la República de Guatemala.  
Reglamento de Inscripción de Asociaciones Civiles

---

<sup>1</sup>Las Sociedades Mercantiles, si bien son organizaciones con fines lucrativos, no se incluyen en este cuadro, toda vez que por su actividad comercial no son susceptibles de recibir recursos del Estado como aportes o anticipos. Cuando reciben fondos públicos es en virtud de contrato regulado por la Ley de Contrataciones del Estado.



5. Decreto 02-2003 del Congreso de la República de Guatemala. Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo
6. Decreto 01-2007 del Congreso de la República de Guatemala. Reformas a la Ley del Registro Nacional de Personas
7. Decreto 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala. Ley de Acceso a la Información Pública
8. Decreto 72-2008 del Congreso de la República de Guatemala. Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2009 y sus reformas, vigente para el 2010
9. Acuerdo Ministerial 84-2009. Manual de Procedimientos para la Ejecución Presupuestaria mediante Convenios con ONG y Organismos Internacionales, Manual de Procedimientos para la Ejecución Presupuestaria mediante Juntas Escolares.
10. Decreto 7-2009, Reformas al Decreto 72-2008 Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2009
11. Decreto 28-2009, Reformas al Decreto 72-2008 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2009
12. Acuerdo Ministerial 4-2010. Manual de Procedimientos para la Ejecución Presupuestaria mediante Convenios con Organizaciones No Gubernamentales y Organismos Internacionales, Manual de Procedimientos
13. Decreto 19-2010, Reformas al Decreto 72-2008 Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2009
14. Base Legal y Normativa de Guatecompras

En el tema laboral y de acuerdo con el Artículo 2 del Decreto 1441 Código de Trabajo, en el que indica claramente que es patrono toda persona individual o jurídica que utiliza los servicios de uno o más trabajadores, en virtud de un contrato o relación de trabajo. De acuerdo a esta disposición todas las entidades no lucrativas juegan el papel de patrono por lo que deben de cumplir con las disposiciones del Código de Trabajo.

Algunos procesos conllevan complicados trámites burocráticos que pueden impedir o frenar de manera considerable el actuar de las ONG. Otros actos administrativos son excesivamente sencillos y no existen controles adecuados. Por ejemplo, el registro a nivel municipal únicamente exige una declaración de existencia, lo que permite a cualquier pequeño grupo de individuos iniciar actividades y recibir fondos públicos sin que exista algún sistema de control previo.

### **Proceso para la creación de una Organización No Gubernamental –ONG- en Guatemala**

El proceso para la creación de una ONG comienza con la formulación de sus Estatutos bajo un formato gubernamental y su acreditación por cualquier abogado. Este proceso oficializa el proceso de su creación a partir de los socios reunidos ante el reconocimiento de un abogado. Una vez creadas deben registrarse en el Ministerio de Gobernación y deben conformarse con todos los requisitos legales expuestos en la ley tanto sobre sus limitaciones como sobre los impuestos a los que están sujetas.

La ley establece el procedimiento para la constitución, organización, registro, tratamiento fiscal, control contable y posible disolución. Lo novedoso de la norma jurídica guatemalteca es la conceptualización de las ONG, quedando atrapada en la concepción de “persona jurídica” tradicional del derecho civil, ratificado por la Corte de

Constitucionalidad. No se establecen normas de fomento para este tipo de organización y debe de acudir a otra normativa como la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural para participar en la asignación de fondos públicos para ejecutar acciones de desarrollo, o al realizar trabajo de lobby frente a funcionarios de la República para que le sean asignados fondos públicos,

Para algunos expertos el hecho que la sociedad civil pueda adquirir personalidad jurídica con un trámite relativamente sencillo y sin necesidad de obtener autorización previa del Estado es un avance importante para la democracia y descentralización del Estado. Sin embargo abre la oportunidad para acciones poco transparentes. (Mazariegos, 2009). Esta facilidad ha significado la multiplicación de muchas organizaciones que podríamos calificar de oportunistas, creadas por ejemplo por mandatarios políticos al final del año, para recibir financiamientos directos por parte del gobierno, sin que exista ningún mecanismo de control. Existen varias ONG que funcionan como “*organismos paragubernamentales*”, formados por funcionarios públicos que canalizan de manera opaca fondos públicos y de la cooperación Internacional. (Falisse y Sanz-Corella, 2009)

El Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Gobernación, que administra estos datos, no posee un registro digital de los nombramientos de representantes legales y la fecha de su inscripción. La única forma de conseguirlos es buscando en los libros, año por año. Una vez se encuentra el número de folio y libro y se solicita revisar las actas donde aparecen los nombres de los integrantes de la Junta Directiva. Surge otro problema: estos documentos todavía no han sido enviados por la comuna capitalina, según informa Gobernación. El Registro Civil de las municipalidades y la contraloría General de cuentas tienen información desactualizada y en muchos casos sin digitalizar. Como resultado, el

proceso de seguimiento e investigación para la creación de las ONG y la conformación de sus juntas directivas, lo que las presta para realizar procesos poco transparentes.

Esta situación facilita incumplimientos comunes de obligaciones tributarias tales como: no solicitar en tiempo la exención de impuestos, posterior a la inscripción de la entidad, falta o actualización de nombramiento de representante legal, carencia de inscripción en los registros respectivos, no llevar contabilidad completa y, por supuesto, falta de autorización y habilitación de libros principales de contabilidad y documentos internos. (Zapeta, 2007)

### 3. Financiamiento de las ONG en Sololá, en función del Marco Legal

#### a) Donaciones

Pueden provenir de distintos actores y sectores de la sociedad, la mayoría de los fondos tienden a provenir del Estado, cooperación Internacional, Responsabilidad Social Empresarial, apadrinamientos y donaciones privadas. Para participar en licitaciones y acceder a fondos del Estado y de cooperación internacional las organizaciones deben estar debidamente inscritas en el Registro Civil y Superintendencia de Administración Tributaria –SAT-. En la mayoría de los casos las fuentes de financiamiento requieren de informes de desempeño y evaluación de objetivos además de información anexa estadísticas, que expliquen la aplicación de los recursos donados en forma específica.

En una buena parte de los países del Norte, existen abundantes recursos estatales a los cuales pueden aplicar las organizaciones sociales para financiar sus iniciativas y su sostenibilidad. La actividad de los partidos políticos, que es claramente de interés público, recibe soporte fundamental de recursos estatales en casi todos los países de la región. Algo similar, pudiera para el caso de las ONG de América Latina. (Fernández y Balbis, 2009)

En la actualidad existen nuevos modelos de financiamiento, derivados del auge y mejora en la Tecnología para la Comunicación –TIC-. Estas varían desde páginas web dedicadas para recaudar fondos para pequeñas causas, en inglés denominadas Crowdfunding (financiamiento a través de multitudes virtuales); hasta sistemas de pago y prepago a organizaciones sociales a través de aplicaciones para teléfonos inteligentes y tablets.

En el caso de apoyo Estatal, los fondos percibidos son sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de Cuentas por el monto de los recursos anticipados y ejecutados. Según la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el año 2009 en el Artículo 13, Ejecución presupuestaria mediante convenios, las entidades de la administración central y entidades descentralizadas, que ejecuten programas y proyectos con ONG, deberán suscribir los convenios correspondientes y establecerá mecanismos que faciliten el acceso a información física y financiera por parte de la Contraloría General de Cuentas.

Cuando se trate de convenios suscritos con Organismos Regionales o Internacionales, deberá obtenerse el aval del Ministerio de Finanzas Públicas. Esta modalidad de ejecución con Organismos Regionales o Internacionales debe usarse sólo en los casos de programas y proyectos que, por su magnitud, complejidad o carácter de emergencia, no puedan ser ejecutados directamente por las entidades públicas correspondientes. Los proyectos ejecutados por esta modalidad deberán ser registrados en el Sistema Nacional de Inversión Pública -SNIP-, conforme lo establecido en el artículo 58 de este Decreto.

Según el Artículo 14 del mismo los recursos públicos que se trasladen en calidad de aportes al sector privado y al sector externo, se realizarán bajo responsabilidad de las entidades de la administración central, empresas públicas, entidades autónomas y descentralizadas otorgantes.

En el Artículo 56 de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el año 2009 se detalla la Obligación de uso de GUATECOMPRAS para ONG, Asociaciones, Fundaciones, Patronatos, Cooperativas, Comités, Organismos Regionales e Internacionales, Fideicomisos y toda entidad privada o mixta, nacional o extranjera que reciba y/o administres fondos públicos, deben publicar en el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Sector Público –Guatecompras-, las bases de licitación y cotización, las especificaciones técnicas, los criterios de evaluación, el listado de oferentes, las actas de adjudicación y los contratos de las contrataciones y adquisiciones superiores a treinta mil quetzales y rendir informes de ejecución física y financiera, de calidad del gasto y de rendición de cuentas que incluyan, por lo menos, actividades, indicadores de seguimiento y efecto, metas, resultados y responsables.

Al recibir donaciones, cualquiera que fuere su origen, deben extender recibos, que acrediten la recepción de tales donaciones, utilizando formularios debidamente autorizados por la entidad fiscalizadora correspondiente, a fin de cumplir con lo establecido con el Artículo 15 de la ley de ONG de Guatemala.

## **b) Fondos Propios**

De forma tradicional las ONG han generado ingresos a partir de las cuotas membresía de socios, rifas, actividades sociales, donaciones individuales y pequeños apoyos estatales. Hoy en día los modelos de financiamiento de las ONG están en un proceso de evolución hacia modelos lucrativos que logren financiero los proyectos sociales que desarrollan.

Estos modelos se gestionan a partir de la integración de conceptos y técnicas de emprendimiento y desarrollo de negocios. Para lograrlo, las ONG aprovechan de privilegios que el Estado otorga en función de sus objetivos altruistas; entre ellos se encuentran las excepciones tributarias. En Guatemala, las ONG están exentas del Impuesto Sobre la Renta –ISR- en base el Artículo 6 inciso c de la Ley del Impuesto Sobre la Renta; y exentos del Impuesto al Valor Agregado en base al numeral 13 del Artículo 7 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

El Artículo 6 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta señala que las rentas obtenidas se consideran exentas, cuando la totalidad de los ingresos que obtengan y su patrimonio se destine exclusivamente a los fines de su creación y en ningún caso distribuyan, directa o indirectamente, utilidades o bienes entre sus integrantes. Para gozar de tal exención del Impuesto Sobre la Renta, las entidades que solicitan dicha exoneración deben de justificar o acreditar que sus ingresos no son gravados. El Artículo 7 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado establece la exención para los servicios que prestan las instituciones no lucrativas, por lo cual no procede la exención por las actividades de compraventa que realicen, debiendo pagar el impuesto correspondiente.

Pese a que las ONG están exentas de pagar algunos impuestos, están imposibilitadas de proporcionar servicios orientados a la generación de ingresos. En otras palabras, la ley no fomenta la sostenibilidad financiera de las ONG, al imposibilitarlas para desarrollar actividades generadoras de ingresos. (Falisse y Sanz-Corella, 2009).

Ello no ha impedido que muchas organizaciones locales hayan aprendido a identificar vacíos legales que les permitan generar oportunidades a través de sus propias fortalezas. Muchas organizaciones prestan servicios y venden servicios como parte de sus objetivos o metas institucionales, lo que no contradice la ley de ninguna forma. Por ejemplo, una organización cuya misión se centra en la promoción y rescate de la cultura maya, puede aducir que las ventas de sus productos (textiles, cerámica, alimentos, etc.) se orientada hacia la promoción de la cultura maya, y el adquirir fondos es para cubrir los costos de producción, sin implicar una ganancia neta alguna. Los costos de producción pueden incluir los salarios de los principales responsables incluso un porcentaje institucional por el trabajo administrativo, lo que significa un recurso financiero para sufragar los costos de mantenimiento institucional e incluso su fortalecimiento interno. En la práctica este vacío legal permite cualquier forma de negocio siempre y cuando los fondos generados sean destinados para actividades propios del objeto y fines bajo la cual se constituye legalmente la organización.

Otras formas de financiamiento propio provienen del uso y aprovechamiento del patrimonio institucional. Pese a que la ley no permite que una organización lucre con servicios y venta de productos, esta no impide que recaude renta de su infraestructura y recursos inmuebles. Las organizaciones esta capacidad en recursos pueden extender un recibo de donación por los ingresos recibidos a cambio del uso de las instalaciones.



La desventaja con este tipo de transacciones es la inexistencia de una factura contable, la cual es necesaria para muchos inquilinos comerciales para su contabilidad interna y declaraciones tributarias.

En algunos casos, el patrimonio de la organización integra parte de un área protegida para la preservación del medioambiente, para lo cual es posible solicitar apoyo Estatal por medio del Instituto Nacional de Bosques. En la Ley Forestal, Decreto 101-96 del Congreso de la República de Guatemala se crean los Incentivos Forestales, por medio de los cuales el Estado de Guatemala paga a los propietarios de inmuebles para plantar bosques o dar mantenimiento a los bosques existentes. Para estos mismos casos se puede contar con financiamiento de grandes fundaciones nacionales como FUNDAECO, la cual apoya por medio de un sistema que llaman servidumbre ecológica, el que se fundamenta sobre un contrato en donde la organización propietaria realiza la promesa de conservar los bosques a cambio de una renta trimestral o anual. Comúnmente los proyectos de servidumbre ecológica involucran un conjunto de proyectos y micro proyectos enfocados en el manejo adecuado del bosque (capacitaciones, brigadas de guardabosques, equipo, parques ecológicos, etc.).

Con el gobierno de Guatemala del año 2012-2016, se desata una tensión histórica entre los grupos militares y organizaciones sociales, después de que exmilitares se introdujeran al campo político, lo que desestabiliza el tema de la organización local, al haber un a. En los últimos años Estado ha aumentado el control sobre la organización civil como respuesta al mal uso de la figura legal, realizada por algunos funcionarios y organizaciones ilícitas para la malversación de fondos.

Las leyes que afectan a las ONG se han vuelto cada vez más exigentes y burocráticas, dificultando con ello el apoyo internacional y las formas de auto financiamiento institucional. Algunos privilegios se han vuelto demasiado complicados de obtener, además se les obliga a llevar controles propios de empresas y corporaciones que no corresponden a la categoría de organización de desarrollo. De igual manera ha aumentado significativamente la información que los miembros de una organización deben aportar, incluyendo elementos un tanto complicadas de obtener cuando tenemos en cuenta que la mayoría de organizaciones en Sololá están integradas por campesinos y analfabetas. Se solicita documentación tributaria con las cuales nunca se ha tenido contacto, y en ocasiones solo es posible de realizar en la ciudad capital.

Algunas organizaciones de la sociedad civil han manifestado su insatisfacción con el sistema clientelar y corrupto del gobierno. Existen quejas de que el gobierno envía agentes del Ministerio de Finanzas y de la Contraloría General de Cuentas cuando estas critican abiertamente la política gubernamental. De esta manera, el gobierno parece castigar a las organizaciones que se oponen a una política o decisión gubernamental dada. (Falisse y Sanz-Corella, 2009)

Todo ello dificulta en gran manera que las organizaciones de desarrollo local logren generar fondos propios sin tener que depender de donaciones. Esto ha creado un clima de incertidumbre que algunas organizaciones locales que han aprovechado desarrollado su capacidad creativa, y lograr mantenerse en funciones. Las formas las que las organizaciones han utilizado varían desde la adecuada explotación de sus propios recursos y fortalezas institucionales, y el aprovechando vacíos legales que permiten ciertos beneficios. Las organizaciones se han beneficiado de estos conceptos e ideas innovadoras,

especialmente en este departamento contando con una gran afluencia de extranjeros que introducen conceptos, tecnologías e ideas innovadoras como: la sostenibilidad, permacultura, responsabilidad social, redes sociales, empoderamiento, emprendimiento social, etc.

Dos ejemplos característicos de organizaciones locales en Sololá son Konojel en San Marcos la Laguna, y El Consorcio de Mujeres Tejedoras en Santiago Atitlán. El consorcio contó en el pasado con un fuerte apoyo en especie, financiero y técnico de una agencia de cooperación italiana, la cual le permitió desarrollar grandes proyectos sociales.

Los fondos fueron utilizados en actividades de capacitación para generar autofinanciamiento. Actualmente son de las ONG mejor organizadas en el área, contando con importantes alianzas a nivel internacional de fuentes de cooperación no tradicionales. Entre estas alianzas podemos mencionar a Projecto Nuevo Mundo liderado por jóvenes visionarios que han diseñado y empleado formas alternativas para generar fondos propios a través de actividades innovadoras. Estas actividades integran una nueva moda de turistas que buscan tomar un contacto más profundo con las comunidades que visitan y lograr dejar un impacto social a través de sus capacidades y estudios técnicos. Esta nueva modalidad de turismo atrae inversión a través de empresas sociales, donaciones individualizadas, voluntarios expertos, talleres y capacitaciones.

Konojel, es una organización mucho más pequeña. Al haber contado con donaciones para su integración y mantenimiento, logró desarrollar y promover un importante centro de nutrición, el cual benefició con almuerzos y apoyo escolar principalmente a niños y adolescentes. Sin embargo no invirtió en un programa de autofinanciamiento, lo que impidió que sus servicios sociales se multiplicaran. Desde el año 2010 cuenta con el apoyo

de voluntarios extranjeros que han apoyado con ideas y trabajo administrativo. En 2014, con el apoyo de Imagitlán, formaron una cooperativa enfocada a la venta de productos deshidratados (principalmente, fruta y carne), en los últimos años han expandido su negocio y abrieron un pequeño restaurante, permitiéndose mantener e incluso ampliar la cantidad de niños atendidos por el centro de nutrición.

En medida en que las organizaciones locales logren desarrollar capacidad de autofinanciamiento, tendrán mejores oportunidades de lograr un impacto social. Pese a que la situación legal lo dificulte, es inevitable la creatividad y la persistencia promueva el surgimiento de nuevas formas no solo de generar fondos propios, también formas organizarse y relacionarse con la cooperación Internacional, misma que también está cambiando y evolucionando constantemente.

#### 4. Gestión de Proyectos en las Organizaciones No Gubernamentales – ONG- de Guatemala, para entender el caso de Sololá.

Los proyectos de desarrollo son esfuerzos temporales que se hacen en un lugar y contexto determinado para mejorar la calidad de vida de la población, de acuerdo a un paradigma de desarrollo. En Sololá, las ONG aportan bienes y servicios a muchas comunidades teóricamente como servicio desinteresado y sin ánimo de lucro. Para ello destinan los fondos que recaudan de acuerdo a las necesidades para el cumplimiento de sus fines y objetos. Generalmente son: a) Activos fijos, utilizados en la ejecución de proyectos, (mobiliario y equipo, vehículos, herramientas, etc.; b) Inventarios en bienes muebles e inmuebles a utilizar, que facilitan la ejecución de proyectos; y c) Efectivo y valores realizables utilizados para operaciones y con fines de liquidación.

La gestión de proyectos se fundamenta sobre la motivación para saciar una **Necesidad** compartida por una comunidad, o la capacidad de una sociedad para explotar una **Oportunidad** para el beneficio mutuo. Por lo que el primer paso de una gestión de proyectos en cualquier contexto es definir esta necesidad u oportunidad. Las formas de hacerlo varían inmensamente dependiendo del contexto; sin embargo, al enfocarnos en los proyectos sociales podemos reconocer cuatro formas principales para hacerlo:

- **Normativas:** se definen mediante observaciones de expertos, profesionales y consultores que implícita o explícitamente comparan una situación actual con una serie de normas profesionales o expertas
- **Comparativas:** se definen comparando las diferencias en el grado de acceso de a los recursos de una comunidad con otra.
- **Percibidas:** se definen por la propia comunidad a través de un proceso participativo y adecuado a sus costumbres. Se basa en la percepción del individuo o de la comunidad en lo referente a necesidades y a cualquier discrepancia entre su situación como es y como ellos creen que debería ser. Es probable que las necesidades percibidas sean subjetivas y tal vez sería mejor llamarlas “deseos”.
- **Expresadas:** se refieren a lo que un individuo que generalmente representa al Estado o una agencia de cooperación internacional y lo que en particular pueda inferir sobre las necesidades de la comunidad observando el uso de su juicio particular. Este individuo representa a un agente con la posibilidad y motivación para desarrollar un proyecto social.(Guía PMDPro1, 2010)

De la necesidad u oportunidad se extrae de forma positiva el **Objetivo** a largo plazo del proyecto, tomando diferentes nombres (Objetivo General, Impacto, Objetivo Global, entre

otros) si existe alguna agencia que facilite apoyo internacional. Una vez definido el objetivo se procede a definir la forma en la que se cumplirá este objetivo y los pasos para lograrlo, lo que supone una **Planificación**. Generalmente existe un proceso de varias reuniones en donde se lleva a cabo un análisis sobre las acciones a realizar, los recursos necesarios y disponibles para alcanzarlo. (Ibídem)

De no existir el financiamiento suficiente para la ejecución del proyecto, se procede a identificar fuentes de financiamiento que puedan apoyar en el tema. En Sololá la gran mayoría de las ONG dependen de financiamiento externo para desarrollar un proyecto de desarrollo. Algunas pocas cuentan con fondos para realizar estudios de base que faciliten una propuesta de proyecto adecuadamente fundamentada, sin embargo la gran mayoría de organizaciones se ven obligadas a presentar propuestas poco elaboradas debido a la escasez de recursos técnicos y financieros para su desarrollo. El resultado es que las organizaciones con recursos son las mejor capacitadas para obtener más recursos.

De existir una fuente de cooperación internacional, para el proyecto desarrollado por la organización local, la dinámica en la gestión de proyectos se tiende a identificar más con los procesos que las agencias cooperantes manejan. De esta forma las organizaciones locales adoptan sistemas de ejecución, monitoreo y evaluación ajenos a los propios. Estos sistemas integran conceptos técnicos para medir cualitativamente y cuantitativamente el impacto de los proyectos, y muy pocas veces integran conceptos culturales claves para el éxito de los proyectos.

El formato para los presupuestos son únicos para agencia de cooperación, además diferente e incompatible con el sistema de contabilidad nacional, lo que obliga a las ONG a llevar dos o más sistemas de contabilidad.

El sistema bancario de Guatemala no es compatible con el sistema bancario de Europa, lo que obliga a las ONG y agencia a asumir nuevos gastos al duplicar de tareas administrativas. (Entrevista Mazariegos, 2011)

En la práctica, existen muy pocas organizaciones capaces de ejecutar sus propios proyectos sin el apoyo de la cooperación internacional en cualquiera de sus modalidades. Las pocas organizaciones que han logrado mantenerse al margen de este apoyo son casi desconocidas incluso para sus propias comunidades. Las organizaciones locales más exitosas cuentan, o contaron con apoyo por medio de agencias de cooperación o agentes individuales extranjeros que canalizan o invierten capital hacia el desarrollo en el área. Hay que considerar que Sololá atrae una gran cantidad de extranjeros, y muchos de ellos han dedicado grandes esfuerzos hacia el apoyo de organizaciones comunitarias.

Cada uno de los diferentes actores de la cooperación internacional (Estados y ONG principalmente) imponen formatos que facilitan la coordinación y monitoreo del proyecto. Los formatos integran varios elementos, algunos mucho más complejos que otros, sin embargo, comparten elementos similares, aunque en diferente, orden e incluso con diferentes nombres, pero en esencia el formato integra:

- Información básica de la organización (nombre, contacto, datos de inscripción legal, datos del representante legal)
- Información básica del proyecto (nombre, área geográfica, tema, beneficiarios o participantes)
- Resumen de los objetivos del proyecto (marco lógico, Gestión por Objetivos, Planificación de Intervenciones por Objetivos –PIPO-, Gestión de Proyectos por

Objetivos o ZielorientierteProjektplanung –ZOPP-, etc.)<sup>2</sup>

- Método y cronograma de las actividades principales del proyecto
- Presupuesto bajo un formato específico

Una vez desarrollada la planificación del proyecto, se procede a darle marcha y **acción** a las actividades descritas en él. De existir apoyo internacional, y entre mayor sea el apoyo concedido, más onerosa tiende a ser la inauguración del proyecto; el cual oficializa su comienzo con la firma de un convenio de trabajo, contrato por servicios, o un acta de constitución de proyecto. Una vez oficializadas las actividades, estas dan inicio bajo una supervisión y **monitoreo** destinados a evaluar el procedimiento y cumplimiento de objetivos del proyecto. Dichas funciones son delegadas a los coordinadores de proyecto, o de haber recursos financieros suficientes, la contratación de un experto o firma consultora especializada en el tema, de tal manera que se fortalece la transparencia institucional y el rendimiento de cuentas.

Difícilmente se cumplen con exactitud todas las actividades e indicadores; sin embargo, estas sirven de referencia para realizar un análisis del proyecto y generar futuras planificaciones más exactas. Una vez finalizadas las actividades del proyecto se procede a su **evaluación final**; la cual se orienta hacia el objetivo específico o de segundo nivel del proyecto.

De existir los recursos necesarios, se recomienda fuertemente planificar una evaluación de impacto o evaluación *ex post*, la cual contempla la medición de los objetivos a largo plazo, es decir, el objetivo general que será logrado al tiempo de haber terminado el proyecto. Por

---

<sup>2</sup>Metodologías para la categorización y planificación de objetivos para la gestión de proyectos más utilizadas por ONG Nacionales e Internacionales.



ejemplo, un proyecto que busca reducir la desnutrición a través de talleres y capacitaciones, difícilmente podrá ver los resultados a corto plazo, en vez de ello sus indicadores van más allá del fin de las actividades del proyecto. Para lo cual la evaluación de impacto se realiza al año o dos años de finalizado el proyecto para asegurar que las capacitaciones efectivamente dieron resultados que hayan sido asimilados y los resultados perduran en la comunidad.

Estamos hablando en este caso de un proyecto exitoso, no solo aquel logra un beneficio temporal en la comunidad, sino su impacto marca tendencias de la comunidad hacia un desarrollo social y sostenible.

Los proyectos de desarrollo que no cuentan con financiamiento externo rara vez contemplan proceso de gestión tecnificados, y lejos de poder decir que sus proyectos menos exitosos podemos encontrar algunas grandes diferencias en su desenvolvimiento.

*Tabla 4. Ventajas y Desventajas de las ONG frente al apoyo de cooperación Internacional*  
Elaboración propia del autor

<b>Elemento a comparar</b>	<b>ONG con apoyo internacional</b>	<b>ONG sin apoyo internacional</b>
Libertad de acción	Burocracia que impide acciones rápidas y adaptación cultural.	Mayor libertad de acción y libertad en cuanto a modificación de metas y procedimientos
Organización interna	Mayor grado de organización interna como resultado de estructuras de liderazgo establecidas para la coordinación de proyectos.	Tienden a estar dirigidas de forma más autoritaria, favorecido en gran medida por la cultura y la baja participación de la población civil. Sin embargo, las organizaciones consolidadas y con mayor experiencia

		propician sistemas democráticos a través de consultas populares, mesas de trabajo, seminarios, cumbres y otras actividades.
Capacidad técnica	Mayor capacidad técnica y administrativa como consecuencia de su participación en capacitaciones especializadas.	Débiles capacidades técnicas y administrativas, especialmente en cuanto a la evaluación y promoción del proyecto y sus ideales.
Temporalidad de los proyectos	Los proyectos están delimitados de acuerdo a temporalidades específicas. Es decir tienen un tiempo definido.	Los proyectos rara vez cuentan con fechas específicas. Más bien son programas a largo plazo que buscan establecer una serie de actividades continuas y de forma permanente. Fuera de actividades a nivel comunitario, los programas contemplan una serie de apoyos permanentes a la comunidad (asistencia social, asistencia médica, educación primaria y básica, etc.)
Orientación de los proyectos	Los proyectos están orientados por objetivos específicos. Es decir están relacionadas a un objetivo global que a su vez está relacionado con objetivos emanados de la tendencia de cooperación internacional al momento.	Los proyectos están orientados por el contexto y la cultura local más que por una visión institucional o relacionada de alguna forma a tendencias internacionales. Lo que en muchas ocasiones les dificulta para concretar alianzas debido a la poca relación entre los objetivos.

Sostenibilidad	La mayoría de las veces las organizaciones se “acostumbran” a recibir apoyo internacional, y cuando dejan de hacerlo se ven forzados a despedir personal e incluso a cerrar operaciones.	Debido a que estas organizaciones no tienen una remuneración adecuada o permanente, su aporte tiende a ser motivado por la moral, y probablemente un verdadero sentimiento altruista. Su personal tiende a ser más comprometido con los ideales propuestos lo que facilita y motiva su labor incluso durante situaciones difíciles.
Visibilidad y reconocimiento	Son más reconocidas y visibles, lo que facilita la obtención de donaciones individuales y de la cooperación Internacional.	Son menos reconocidas lo que favorece la invisibilización de sus logros y dificulta la obtención de donaciones de cualquier actor.

## Capítulo IV: Tendencias de cooperación internacional y su Impacto sobre las ONG en Sololá

En sí mismo, una **tendencia** es una idea u opinión que guía hacia una dirección determinada. Una tendencia es una manifestación de un interés en función de objetivos planteados, en este caso objetivos planteados desde la cooperación internacional por los actores con mayor poder y presencia.

La **cooperación internacional**, como se describe en el marco conceptual del presente documento, es el apoyo organizado que brindan los Estados hacia en desarrollo. Para ello una tendencia de cooperación internacional es un conjunto organizado de conceptos políticos y filosóficos que sirven de orientación para determinar los objetivos de los programas y proyectos apoyados por los diversos actores internacionales hacia el desarrollo.

La cooperación internacional nace en 1945 con el final de la Segunda Guerra Mundial, a partir de la firma de la Carta de San Francisco y la creación de la Organización de las Naciones Unidas –ONU- cuya principal función consiste en velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Una de las estrategias para lograrlo fue promover la cooperación internacional para fomentar el desarrollo, reconstrucción de Europa y disminuir la desigualdad entre los Estados. (Tokatlian, sin fecha). La cooperación internacional nace en el contexto del cese de la segunda guerra mundial, y se oficializa con la creación de la Organización de las Naciones Unidas –ONU- bajo el fundamento de velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

Previamente los Estados mantenían lazos de cooperación individualizada apoyando en temas diversos y de acuerdo a alineaciones políticas bilaterales. Desde el momento de su nacimiento ha jugado un papel activo y determinante en el Sistema Internacional debido a su capacidad para reproducir ideologías y tendencias políticas internacionales sobre los Estados. Ello se debe a que la cooperación internacional ha tomado parte en los procesos que impulsan la integración entre los Estados así como la promoción del desarrollo en los países beneficiarios. Esto ha resultado en el fortalecimiento de las relaciones entre los estados y la coordinación de sus acciones conjuntas enfocadas al alcance de fines u objetivos comunes. (Montúfar, 2004)

La cooperación internacional ha adoptado formas de operar adaptándose a nuevos contextos por medio de sus tendencias. En un primer momento, facilitó la inversión de recursos y reconstrucción de Europa. En un segundo momento sirvió para promover la paz en diversas situaciones de conflicto en el mundo. Uno de los casos más destacados es en Israel-Palestina, que actualmente sigue actuando como una tendencia para cooperación internacional y la Ayuda Humanitaria. Es indudable que las tendencias han logrado canalizar grandes esfuerzos hacia objetivos particulares logrando un impacto mucho mayor que de no haber existido una convergencia. No obstante tiene, sus limitaciones y debilidades en gran parte debido a la compleja burocracia intrínseca en un proceso tan complejo.

Las tendencias en la cooperación internacional han demostrado su utilidad en diferentes aspectos, entre ellos su capacidad para enfocar la atención global, buscando que los objetivos determinados en consenso se alcancen.

Sirve para enmarcar el análisis de la experiencia adquirida en materia de buenas prácticas, estableciendo un consenso sobre la manera en que se podría mejorar la cooperación. Así mismo, contribuye a mantener la vocación fundamental del sistema de la ayuda internacional, haciendo frente a conflictos de intereses políticos u objetivos comerciales que podrían desviar la ayuda de su objetivo principal. (Fernández y Balbis, 2009). Sin embargo, existe una serie de problemas que limitan su eficacia y efectividad. Entre ellas se pueden resumir:

- Debilidades institucionales de los países para desarrollar e implementar estrategias de desarrollo.
- Falta de compromisos por los Estados Cooperantes y/o Beneficiarios.
- Delegación de autoridad insuficiente a los actores de campo y falta de incentivos para colaboración entre la diversidad de actores en el campo.
- Corrupción y falta de transparencia. La corrupción impide que los donantes confíen en los sistemas de los países socios.

(Ibídem)

La cooperación internacional ha evolucionado y sigue evolucionando a través de sus tendencias, cada dos a tres años se pueden identificar cambios en las temáticas principales sobre las cuales enfoca su atención (salud, educación, emprendimiento, medio ambiente, genero, etc.). Para su comprensión, es posible caracterizar a las tendencias de la cooperación internacional en cinco grandes etapas históricas que influyen directamente sobre las temáticas que aborda, las cuales se desarrollan a continuación.

## 1. La cooperación internacional en la Década de 1970

**Tendencia Internacional Primaria:** Reconstrucción

**Tendencias Internacionales Secundarias:** Asistencialismo, Promoción de la paz

La cooperación Internacional, habiendo facilitado la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial, procede a la promoción de la paz en diversas situaciones de conflicto en el mundo, tendencia que se mantuvo hasta mediados de la década de los ochentas. Guatemala no fue la excepción. La Ayuda Humanitaria facilitaba la reconstrucción a través de formas asistencialistas, lo que hizo fácil introducir fondos de forma paternalista en las ONG locales de Guatemala, en especial en Sololá y el occidente de Guatemala, en donde se concentraron gran cantidad de estos recursos.

En Guatemala las Organizaciones No Gubernamentales hicieron su entrada tras el terremoto de 1976, y siendo apoyadas por la cooperación internacional adquirieron notable auge en relativamente poco tiempo. Sin embargo en Guatemala, y en especial el occidente de Guatemala, se tiene una gran tradición de organización local. Muchas de estas formas de organización tradicional se adaptaron a figuras legales modernas por lo cual es difícil de trazar un origen concreto.

En el marco del funcionamiento de las ONG en relación al apoyo internacional, se disfrutaba de menos controles burocráticos, lo que la hacía más “abierta” a la cooperación Internacional. No había formatos tecnificados, era suficiente con enviar una carta de solicitud de fondos para realizar diversas actividades, en el entendido que estas actividades eran para beneficio social a través del apoyo directo a una organización, no a un proyecto específico. Esta situación promovió la creación de gran variedad organizaciones civiles entre ellas, muchas ONG que aún existen.

El modelo de cooperación paternalista hacía fácil de acceder a fondos sin haber desarrollado una planificación detallada, y muchas veces careciendo de una estructura consolidada. Esto provocó que los fondos no fueran ejecutados de mejor manera, y de esta forma deterioró la imagen en general de las organizaciones locales.

Hay que tener en cuenta que esta época estuvo fuertemente marcada por el conflicto armado interno, en donde se dieron casos en los que organizaciones se relacionaron con grupos insurgentes. En casos en donde las ONG adoptaban posiciones abiertamente críticas del sistema entraban a una lista de “sospecha” del Estado. Considerando que muchas de estas organizaciones lograron internacional, lo que apoyo que el plano político se les descalificara como “instrumentos de intervención extranjera” y “no representativas”. *Eppur si muove*. (Falisse y Sanz-Corella, 2009).

Durante la década de los 70, desde Estados Unidos de América fueron enviados los Cuerpos de Paz a Guatemala, en especial al occidente de Guatemala y por ende al departamento de Sololá. Los Cuerpos de Paz eran voluntarios con capacidad de investigación enviados con el objeto de documentar información que teóricamente serviría como base para el desarrollo de obras sociales. Desconociendo la estructura bajo la cual laboraban los voluntarios, los informes eran enviados USAID para luego ser para enviarlos a Inteligencia militar estadounidense. (Mazariegos, 2008)

## 2. La cooperación internacional en la Década de 1980

**Tendencia Internacional Primaria:** Impulso al modelo neoliberal

**Tendencias Internacionales Secundarias:** Asistencialismo, promoción de la paz



Esta década se vio fuertemente influenciada por circunstancias de particular importancia: el Consenso de Washington. Se definió un estándar para las relaciones globales que ha impulsado el modelo neoliberal para la economía a nivel global. Tras el derrumbe de la Unión Soviética las políticas neoliberales del consenso de Washington recibieron un gran impulso como la única alternativa para lograr el desarrollo social.

La caída del Muro de Berlín, que cerró la etapa de Guerra Fría y marcó el inicio de la era post moderna en un contexto político. A partir de este acontecimiento, la globalización liderada fundamentalmente por los Estados Unidos de América delineó un modelo de mundo que dominó hegemónicamente la cultura universal hasta los primeros años del siglo XXI.

La cooperación internacional se guía por principios geoestratégicos siendo utilizada en muchas ocasiones como una herramienta para la alineación ideológica. El concepto de desarrollo humano al momento tiene como componente principal el desarrollo económico y su indicador fundamental el PIB y la idea de justicia social.

Para este momento, Estados Unidos ya tiene una larga historia de intervenciones políticas y militares en Latinoamérica: desde 1823 con la Doctrina Monroe, declarando que América Latina es considerada "esfera de influencia" para Estados Unidos, hasta los infructíferos esfuerzos de sofocar el comunismo en Cuba. Los documentos militares desclasificados nos detallan una larga lista de intervenciones en más de 70 países alrededor del globo. (Suárez, 2010)

El modelo neoliberal, no puede funcionar en un sistema comunista, dado que este representa una amenaza para los intereses de las compañías estadounidenses con presencia

en Guatemala y Latinoamérica. En suelo estadounidense se respira una tensa situación sobre-dramatizada sobre la expansión del comunismo, situación que se permea en las clases dominantes de los países latinoamericanos. Ante tal situación, los Estados Unidos de América reaccionan promoviendo la “Alianza para el Progreso”, con el objetivo de estimular políticas de desarrollo a fin de alejar a los sectores populares del apoyo a proyectos políticos percibidos como “peligrosos” por ese país. Así como este esfuerzo, numerosas intervenciones encubiertas desclasificadas y descubiertas en los últimos años.

### **Asistencialismo o Paternalismo**

Durante esta década la cooperación fue caracterizada por una marcada “actitud paternal” sobre la ejecución de los fondos, haciendo alusión al apoyo que brinda un Estado a otro como el apoyo que brinda un padre a un hijo. El problema con esta postura es que coloca al estado Beneficiario en una situación de sumisión ante la obtención y el uso del apoyo recibido. El término técnico para este fenómeno es asistencialismo, sin embargo se le conoce comúnmente con el término de paternalismo. Se le relaciona con la dependencia social, por su aplicación familiar, política y cultural. Es una modalidad del autoritarismo, en la que una persona ejerce el poder sobre otra combinando decisiones arbitrarias e inapelables, con elementos de ayuda y concesiones (García, 2005).

En términos políticos el paternalismo hace referencia a un Estado que limita la libertad individual de sus ciudadanos con base en unos valores que fundamentan la imposición estatal. De esta manera, se justifica la invasión correspondiente a la autonomía individual por parte de la norma jurídica, basándose en la incapacidad o incapacidad de los ciudadanos para tomar determinadas decisiones que el Estado considera correctas. (*Ibíd.*).

Este mismo fenómeno se puede identificar en las Relaciones Internacionales y la cooperación internacional (Pick, sin fecha). La visión de desarrollo se importa desde el país cooperante hasta el beneficiario.

El asistencialismo o el paternalismo llega a darse cuando el apoyo o asistencia se deforma, ofreciendo solventar las necesidades (generalmente en especie) sin ningún tipo de esfuerzo físico, económico o moral de los beneficiarios. El asistencialismo crea una clara situación de dependencia de grupos sociales (o bien individuos) que lo reciben, y no promueve la dignidad, ni el esfuerzo propio. Se llega a una situación de comodidad artificial creada por los recursos de una organización, sin embargo, en el momento que este flujo de recursos se detiene, los proyectos dejan de funcionar y la sociedad no logra ningún cambio significativo, salvo la comodidad temporal. Dicho de otra manera, la población que se acostumbra a recibir, se acostumbra a dejar de esforzarse (García, 2008).

Para las ONG internacionales el concepto de asistencialismo es considerado como poco conveniente. En la mayoría de los casos no lleva a la solución de los problemas sociales de los individuos o grupos más necesitados de la sociedad. (Mazariegos, 2009). Actualmente el paternalismo influye directamente sobre la participación local, ya sea dentro de los proyectos de la cooperación Internacional, o dentro del mismo sistema político guatemalteco (Pick, sin fecha).

### **Situación e Impacto en Guatemala y Sololá**

En la década de 1980, Guatemala se encuentra desgastada detrás de un conflicto armado interno que amenaza el ya debilitado tejido social. En el occidente de Guatemala, el ejército ya ha masacrado a varias comunidades indígenas en su afán por minar el apoyo a los grupos insurgentes.

La información recaudada por inteligencia estadounidense por el cuerpo de Paz durante los años setentas se utilizó por el ejército de Guatemala con el objetivo de eliminar líderes de la guerrilla.

Pese a que la firma de la paz no se lleva a cabo hasta 1996, fue durante la década de 1980 que se dieron entonces cambios en el contexto nacional que prepararon el terreno para los acuerdos de paz. La firma de la paz se lleva a cabo ya existiendo nuevas tendencias para la cooperación internacional; sin embargo, los procesos de diálogo iniciaron durante la década de los ochenta y lograron que Guatemala se identificase con la tendencia de cooperación que prevalecía al momento, y que “subiera a la ola”.

Actores diversos buscaron apoyo internacional, el cual logró ejercer presión para iniciar diálogos de paz entre los grupos guerrilleros y el Estado. Se fortaleció los grupos insurgentes mediante la generación de espacios de expresión a otros movimientos sociales, lo que permitió la articulación y ampliación. Ello permitió la pronunciación de nuevos actores sociales como resultado de los altos costos de la guerra, tales como la burguesía y el sector privado, generado opinión pública en contra de un Estado incapaz de ofrecer estabilidad interna que propiciara las inversiones.

Con base en la Declaración de Contadora, los intentos para la concretización de la paz en Centroamérica son retomados en los Acuerdos de Esquipulas I (1986) y Esquipulas II (1987), ambos firmados por representantes de los países Centroamericanos, dentro de los cuales se establece la negociación formal de la Paz en Guatemala. Estos acuerdos mantenían como eje principal la democracia, en otras palabras buscaban la solución al conflicto armado interno a través de la participación política, el pluralismo político y el Estado de Derecho.

Estos acuerdos reforzaron el interés para la creación de la Comisión Nacional de Reconciliación como representante de los intereses estatales, la ayuda a los refugiados y retornados, ex grupos armados entre otros. Permitieron la creación de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento conformada por representantes de la Organización de Estados Americanos y de las Naciones Unidas, así como por los Cancilleres de América Central y de los países del Grupo de Contadora.

Hay que tomar en cuenta el papel que tuvo la cooperación internacional al ejercer presión para la pacificación regional, claro está que este fue un esfuerzo combinado varios actores que tenían sus propios intereses en terminar la guerra, tanto el Sistema Internacional a través de la cooperación Internacional, como sectores empresariales dominantes organizados en el grupo de Contadora<sup>3</sup> que se buscaba el establecimiento de la paz en los países de Centroamérica que todavía tenían conflictos armados internos.

En los años ochenta, motivados por los cambios sociopolíticos alrededor del globo surge en Guatemala y en Sololá una nueva generación de ONG con perspectivas ideológicas contrarias al status quo, las cuales se multiplicaron hasta alcanzando un registro de 1,500. Fueron una ruta alternativa de acceso a ciudadanía y operaban con fondos de la Ayuda Oficial al Desarrollo equivalentes a una cuarta parte del presupuesto de Gobierno. (Falisse y Sanz-Corella, 2009). El auge y crecimiento de las ONG atrajeron la atención pública y pusieron en alerta a los sectores de militares que habían fungido durante el conflicto armado, pues eran vistos como guerrillas encubiertas. Las ONG fueron sometidas a fuertes críticas entre las cuales destacan:

---

<sup>3</sup>Conformado en 1983 por México, Panamá, Venezuela y Colombia

- Su modus vivendi. Se acusó a las organizaciones de fomentar un “parasitismo” ante la cooperación internacional y de estar lucrando con las situaciones de pobreza del país.
- Funcionar como ascensor social de actores cooptados por agendas otros países y por lo tanto ajenas a Guatemala.
- Impacto pobre y poco visible de sus proyectos.
- Mediatización el movimiento popular (Falisse y Sanz-Corella, 2009)

Para finales de los años ochenta, mientras la cooperación Internacional mantenía una tendencia hacia el impulso del modelo económico y político neoliberal, muchas de las ONG en Sololá mantuvieron mantenían abierta o discretamente una postura de izquierda, aun así lograron captar la atención de grandes fuentes financieras. Ello se logró en gran parte por dos factores. Por un lado, no toda la cooperación internacional se encontraba alineada con la filosofía que prevalecía en la AOD; por otro lado, las organizaciones locales se valían de los pocos controles administrativos por parte de las agencias de cooperación, para lograr apoyo a proyectos que en realidad contenían una carga política.

### 3. La cooperación internacional en la década de 1990

**Tendencia Internacional Primaria:** Liberalización de los mercados

**Tendencias Internacionales Secundarias:** Derechos Humanos, Desarrollo Humano, Género, Equidad Social.

En la década de los noventa se comenzaban a consolidar contrapesos políticos y económicos en Europa, Asia y Sudamérica. A su vez, el desarrollo de las tecnologías de la comunicación –TICs- y la expansión del Internet aportan hacia una descentralización e intercambio de información.

No obstante la se mantiene la hegemonía estadounidense tanto política como económica. El dólar sigue siendo la moneda de intercambio por excelencia alrededor del mundo, lo implica grandes ventajas de los Estados Unidos de América sobre el resto de países en el sistema económico.

Las políticas neoliberales recomendadas durante los setentas lograron introducirse durante los ochentas en países en vías de desarrollo a través de una terapia de shock social. (Klein, 2007). Especialmente en Latinoamérica, donde los archivos descalificados de la CIA demuestran la intervención política y militar estadounidense. En la cual se buscaba la desestabilización de gobiernos en países que pudiesen representar una alternativa exitosa a al modelo neoliberal.

Esta hegemonía neoliberal se introdujo como un concepto primordial para la cooperación internacional logrando que esta se centrara en la disminución de los niveles de pobreza a través de la liberalización de los mercados, la flexibilización del papel del Estado, y la estructuración de la cooperación por enfoque sectoriales (salud, educación, gobernanza, derechos humanos, medioambiente, Género, etc.). Se puede decir que durante esta década la tendencia principal de la cooperación internacional se oriento hacia la promoción y fortalecimiento del modelo económico neoliberal como promotor del desarrollo.

Así mismo, durante esta década se generan conferencias y debates que representan importantes avances en las Relaciones Internacionales. Estas conferencias y debates generaron protocolos que pueden considerarse como lineamientos o tendencias para la cooperación Internacional. Estas son tendencias menores comparadas con el tema neoliberal, sin embargo con grandes impactos en el tema de cooperación y Desarrollo. En esta línea destacan

- La **Conferencia de Viena** en 1993 sobre el Desarrollo y los Derechos Humanos que prioriza las particularidades nacionales y regionales así como los patrimonios históricos, culturales y religiosos. Permite la apertura hacia conceptos propios de los pueblos sobre el desarrollo y la forma de llevarla a cabo. (Clavijo, 2013)
- La **Conferencia de Beijing** en 1995, aborda predominantemente el tema de Género, debatiendo el rol de la mujer en el desarrollo y sobre oportunidades de participación política para las mujeres. (Ibídem)
- La **Conferencia de Copenhague** en 1995, sobre el Desarrollo Social y la Equidad donde se debatió la relación entre el desarrollo y la equidad, poniendo en manifiesto los problemas existentes de la marginación y pobreza en las que vive la humanidad. (Ibídem)
- La **Propuesta 2020** en la que se contempla que no es posible que exista desarrollo humano sin una inversión adecuada en servicios sociales. Se establece como objetivo el 20% de la corriente de ayuda al desarrollo y el 20% del presupuesto de los países en desarrollo a los servicios sociales. (Ibídem)

Durante esta década se desarrollaron gran cantidad de investigaciones alrededor de los temas de desarrollo y su situación en los países en vías de desarrollo. Los análisis independientes realizados por diversas agencias de cooperación constataron que no se habían logrado cambios sustanciales en Guatemala, Latinoamérica o en cualquiera de los países en vías de desarrollo donde habían trabajado. Se adujo que el problema principal eran los socios locales, por lo que se incrementaron los controles a los aportes y donaciones realizados por la mayoría de agencias de cooperación Internacional.



Los formatos de aplicación para fondos se introdujeron y poco a poco asumiendo posturas mucho más técnicas y complicadas. En este contexto nacen las metodologías para gestión de objetivos en los proyectos de desarrollo, entre ellas las más destacadas son: El **Marco lógico**, desarrollado originalmente por la USAID a principios de los años 70, y eventualmente adaptado por la agencia de cooperación alemana –GTZ- en su método de planificación de proyectos conocido como **ZielorientierteProjektplanung –ZOPP-**. En Bélgica se adaptó para crear la **Planificación de Intervenciones por Objetivos –PIPO-**, que no es más que otro enfoque del Marco Lógico, pero que incluye las dinámicas y ejercicios de análisis previo. (Árbol de problemas, árbol de soluciones, análisis de actores, etc.). (Mazariegos, 2011)

Así cada país, incluso agencias de cooperación privadas, diseñaron sus propias metodologías y formatos para la gestión de objetivos. Cada uno de esta metodología tiene una base común la Matriz del Marco Lógico, pero todas tiene sus diferencias prácticas, unos aceptan solo un objetivo específico para proyectos de desarrollo ejecutados por una ONG, otros aceptan hasta tres objetivos específicos aún para proyectos pequeños. Unos tiene varios resultados por cada objetivo específico, otros marcan como máximo 3 por cada uno.

*Tabla 5. Matriz de Marco Lógico*

Elaboración propia en base a PMD Pro1: Gestión de proyectos para profesionales del desarrollo.

	Descripción	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Objetivo General				
Objetivo General				
Resultados				

Actualmente la metodología es implementada la gran mayoría de agencias de cooperación internacional debido a su capacidad como instrumento para que el equipo involucrado en un proyecto de desarrollo llegue a un consenso sobre la concepción general del proyecto o programa.

### **Situación e Impacto en Guatemala y Sololá**

Para inicios de los años noventa la mayoría de los líderes guerrilleros habían sido sistemáticamente eliminados del plano político, los líderes que quedaron se vieron obligados a llevar a lucha a un plano político y más “democrático”. Se formó la Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca –URNG- como un partido que aglutinaba los intereses políticos que habían motivado la insurgencia. Al mismo tiempo los actores oligárquicos de Guatemala buscaban la entrada de un gobierno democrático que lograra mayor estabilidad política para el desarrollo económico. Después de todo, de nada servía el aparato productivo y mercantilista si no había personas en capacidad de consumir sus productos. (Lanuza, 2011)

Para esta década el papel de la cooperación internacional se traduce en gran medida al apoyo realizado en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz firmados en 1996. El Estado impulso políticas tomando como ejes principales: la descentralización, el fortalecimiento de los poderes departamentales y locales, el fomento de la participación y equidad a través de las mejoras en el sistema electoral, el respeto a los derechos humanos, la solución de la problemática agraria y el Estado de Derecho.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>Los planes e informes de Gobierno de los presidentes Álvaro Arzú, Alfonso Portillo y Óscar Berger son tomados de igual manera debido a que estos, aun cuando poseen características específicas, no poseen diferencias substanciales.

En 1996 con los acuerdos de Paz, la cooperación internacional en Guatemala, adquiere un nuevo auge debido a que se observó por parte de la Comunidad Internacional que el Gobierno asumió el compromiso de cumplir con lo establecido en los Acuerdos suscritos. Se valora la voluntad política que existe, y concreta el apoyo al proceso de paz en el país, gracias a ello los años subsiguientes Guatemala gozó de credibilidad ante la Comunidad Internacional, lo cual permitió a avanzar en el proceso de consolidación democrática. (Cardona, 2010)

Los Acuerdos de Paz se convirtieron en una herramienta para la política exterior de Guatemala, al otorgarle reconocimiento por sus avances al país. Sirvieron como apoyo para entablar acuerdos diplomáticos con otros países que eventualmente participarían en la cooperación internacional en Guatemala. El esfuerzo al cumplimiento de estos acuerdos se transformó en una prioridad para que Guatemala continuara recibiendo este apoyo.

Con más del 70% de recursos provenientes por parte de la cooperación Internacional, la cooperación para la paz fue determinante, pues el Estado de Guatemala no tenía los recursos económicos o la voluntad política para impulsar los objetivos de los acuerdos. En el funcionamiento directo de las ONG, se identifican cada vez más controles que delimitan con mayor cuidado el destino final de los donativos.

Además bajo la consideración de que estas servirían para mejorar las funciones del Estado, Guatemala adquirió compromisos políticos, económicos y comerciales después de tomar las condicionantes y recomendaciones establecidas por los Estados cooperantes a Guatemala. Estas se enfocaron hacia dos aspectos: 1) la capacidad de ejecución del Estado y la reconstrucción del tejido social.; 2) el aprovechamiento de la cooperación Internacional.

Para el primer aspecto las soluciones fueron la descentralización del presupuesto a sectores sociales, la promoción de la administración privada de los servicios sociales, la focalización de la inversión pública social específicamente dirigida a la población pobre y el mejoramiento de la planificación y ejecución presupuestaria. Este aspecto fomentó el crecimiento de algunas organizaciones locales en Sololá, especialmente aquellas que no representaban ninguna amenaza política para el Estado.

En cuanto al segundo aspecto, se buscó su aproximación con una reforma del marco legal e institucional relacionada con la cooperación Internacional. Además de mejorar la disponibilidad de información y el aprovechamiento de los recursos externos, se buscaba medir el avance físico y financiero de los proyectos. Otro de los elementos fundamentales aquí es el aumento de la carga tributaria en un 12% para el año 2000, promovido principalmente por el Grupo Consultivo<sup>5</sup>. (Torres Rivas y Arévalo de León, 1999)

Después de los diversos análisis realizados sobre el desenvolvimiento de la cooperación, realizado de forma independiente a través de investigaciones, cumbres y tratados; y considerando los montos destinados para los Acuerdos de Paz, muchas organizaciones introdujeron formatos para solicitud de fondos, siendo estos mucho más amigables y sencillos de lo que actualmente son. Sin embargo muchas ONG de Sololá no tuvieron capacidad de adaptarse a los distintos temas, y métodos de cooperación, por lo que eventualmente desaparecieron del plano social y político.

---

<sup>5</sup>El grupo Consultivo es una mesa de acreedores y donantes que tiene como finalidad el apoyo y financiación de los proyectos enmarcados dentro de los Acuerdos de Paz, para lo cual reciben propuestas de solicitud de recursos para determinados proyectos los cuales son negociados en base a sus lineamientos de cooperación

De esta forma, la vinculación entre las tendencias de cooperación internacional y el contenido de los Acuerdos de Paz permitieron fortalecer un modelo de desarrollo nacional que tenía como principal objetivo ligar las acciones internas de desarrollo de las organizaciones locales, el Estado y la cooperación Internacional, a lineamientos o reglas de juego existentes en el actual Sistema Internacional, utilizando la solución de la guerra y la búsqueda de la paz como mecanismo para alcanzar dichos cambios nacionales. (Montepeque, 2007).

Así mismo, en Guatemala se prioriza la focalización de la inversión pública, el apoyo al sector privado, el fomento de la participación política, la apertura comercial y económica, entre otros. Se perfila el desarrollo de un Estado democrático y liberal.

Con este contexto surge la llamada *Política Nacional de cooperación Internacional*, cuya finalidad es establecer los ejes que debe seguir la cooperación para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. La Política Nacional de cooperación internacional establece como lineamientos:

- Dirigir la cooperación internacional en relación a una priorización de las necesidades más sentidas del Estado,
- Consideración del papel preponderante de la cooperación internacional como complementaria al esfuerzo interno para alcanzar el desarrollo.<sup>6</sup>
- Política tributaria progresiva

---

<sup>6</sup>Ella se obtiene únicamente si Guatemala consigue la estabilidad económica interna necesaria para financiar los proyectos y políticas enmarcadas dentro de los Acuerdos de Paz

- Fortalecimiento del sistema de administración de la cooperación internacional mediante la actualización del marco legal y la modernización de su marco institucional.

El Estado de Guatemala establece dos herramientas muy importantes para trabajar de forma coordinada con la cooperación Internacional: los programas de Gobierno derivados del plan de acción del Estado y el Programa de paz. Los **programas de Gobierno** derivados del plan de acción del Estado son apoyados por la cooperación y están definidos según el gobierno de turno. Se prioriza el impulso del desarrollo económico y político nacional a través de la democratización del estado, la liberalización de la economía, la promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa. El **programa de Paz**, enfoca a la cooperación internacional a los ejes temáticos definidos en el marco del Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz firmado en 1996. Estos ejes de acción son:

- la reinserción y desmovilización
- el desarrollo humano integral
- el desarrollo productivo sostenible
- el fortalecimiento y modernización del Estado democrático

Estos ejes temáticos enmarcan a la cooperación internacional al apoyo de temáticas como el reasentamiento e incorporación de los desplazados y refugiados, la inversión en salud, educación y empleo, apoyo a la producción agrícola, apoyo a las pequeñas y medianas empresas, fortalecimiento de los organismos del Estado, apoyo al proceso electoral, apoyo a las organizaciones rurales, apoyo a las municipalidades, entre otros.

Estados Unidos apoyó el tema de educación a través de becas universitarias y técnicas. Las personas eran enviadas a universidades norteamericanas bajo convenios de educación y fueron capacitados en teorías de mercado de corte neoliberal, con el objetivo de promoverlas posteriormente a nivel político en Guatemala. Al final, muy pocos estudiantes regresaron y los que regresaron no se insertaron en el plano político. (Mazariegos, 2009)

#### 4. La cooperación internacional en la primera década del siglo XXI

**Tendencia Internacional Primaria:** Seguridad

**Tendencias Internacionales Secundarias:** desarrollo sostenible, cambio climático, microcréditos, Participación Ciudadana, Seguridad Alimentaria.

La primera década de este milenio en el tema de Relaciones Internacionales estuvo marcada por dos acontecimientos con diversidad de implicaciones políticas, económicas y sociales: El atentado a las Torres Gemelas del 11 de Septiembre del 2001, y la crisis del Sistema Financiero Internacional en el 2008. Ambos eventos abrieron paso a una nueva etapa en el campo de la cooperación Internacional.

Vale la pena destacar los grandes problemas ambientales y la creciente preocupación que ha desencadenado a nivel global. El calentamiento global ha tenido un fuerte impacto ambiental de vital importancia para los seres vivos del planeta, su impacto trasciende a esferas políticas y sociales e incluso en la cooperación Internacional, la cual canaliza grandes recursos técnicos y financieros hacia su protección y cuidado.

La agenda del sistema de la cooperación internacional cambió bajo este nuevo escenario económico y geopolítico mundial. Elementos como la seguridad, sostenibilidad ambiental, la disminución de la extrema pobreza y los bienes públicos globales dominan la AOD.

Este nuevo escenario repercute en los flujos de ayuda externa para América Latina, región que no es vista como prioritaria en algunos puntos de la agenda antes priorizados. (Negrón, 2006). Los montos netos en dólares destinados a Ayuda Oficial al Desarrollo –AOD– incrementaron, llegando en el 2008 a una cifra histórica cercana a los US\$ 120 mil millones, explicados en buena medida por el gigantesco monto de recursos entregados a las compañías del Norte que ejecutan la reconstrucción de Irak. Sin embargo esta cifra está muy lejos de lo acordado en la Declaración de Monterrey, de destinar el 0.7% del PIB para las labores de cooperación internacional (Fernández y Balbis, 2009)

Nos encontramos en una situación donde los montos de cooperación en general están muy lejos de lo recibido por países como Irak y Afganistán, gracias a la "Guerra contra el Terrorismo" y los conflictos desatados allí después de las operaciones militares de los Estados Unidos de América y sus aliados, se han convertido en los principales receptores de fuerte apoyo de la AOD. Incluso los países africanos que son destinatarios de la mayor parte de la AOD (principalmente Tanzania y Camerún), sus cuotas están muy distantes de lo que se ha pactado en el pasado. (Fernández, 2009)

Sumándose a esto la crisis económico-financiera mundial que comenzó en el año 2008 condujo a una reducción de los flujos de cooperación internacional y a la búsqueda por parte de los países desarrollados de la incorporación de Nuevas Fuentes de cooperación. La incorporación de nuevos actores y fuentes alternativas de financiación fue resistida por algunos países cooperantes, dada la imposibilidad de su control completo, mientras los países del Sur comienzan a darle mayor desarrollo y visibilidad a una forma alternativa de cooperación. La cooperación Sur-Sur se expandió notablemente durante la última década, coincidiendo con el creciente protagonismo del Sur en la política y economía mundial.



Actualmente se están desarrollando alianzas a nivel internacional con el objetivo de asegurar la propia subsistencia de muchas ONG internacionales, estas alianzas terminan por integrar diversos tipos de cooperación, haciéndola más difícil de identificar y de clasificar de acuerdo a las formas tradicionales de categorizarla (por tipo, por su origen, por su fuentes).

#### **a) Objetivos del Milenio**

En 1990, las Naciones Unidas promovieron la realización de una serie de conferencias y cumbres relativas a una diversidad de temas: infancia, educación, medio ambiente, desarrollo, mujer, trabajo infantil, población y desarrollo humano. Estos esfuerzos culminaron con la Declaración del Milenio, en el año 2000, donde se aprobaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con una temporalidad de 15 años. En sí mismo se trata de un conjunto de metas con sus indicadores a lograr respecto de 8 temas fundamentales para ser alcanzados en el año 2015.

Este pacto implicó un esfuerzo por parte de los países donantes para concentrar sus recursos humanos y económicos en los países más pobres, obligándoles a ser más eficientes en la gestión de proyectos. De ahí, la búsqueda por contar con buenas prácticas y experiencias exitosas que pudiesen ser replicadas mediante fórmulas innovadoras de gestión como fondos globales, bilaterales y triangulares.

La Declaración del Milenio establece un acuerdo global para la reducción de las inequidades y las vulnerabilidades de las sociedades, a través de una agenda con compromisos y responsabilidades.

La implementación de acciones que contribuyesen a mejorar estos indicadores pretendía coadyuvar a reducir la pobreza y la desigualdad en los países en particular y a nivel mundial, en general. La agenda se resumió en los temas de como pobreza (ingreso o consumo), hambre, empleo, educación, igualdad de género, salud, medio ambiente y cooperación para el desarrollo. Los Objetivos del Milenio fueron:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal
3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer
4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años
5. Mejorar la salud materna
6. Combatir el VIH/sida, el paludismo o malaria y otras enfermedades
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

En cuanto al cumplimiento de los objetivos, se han hecho enormes progresos que muestran el valor de una agenda unificadora apoyada por metas y objetivos, sin embargo difícilmente podemos hablar de un avance significativo. A nivel internacional destaca el incumplimiento del octavo objetivo el cual llama a conformar una Alianza internacional a favor del Desarrollo con metas e indicadores precisos. (Fernández y Balbis, 2009). Este objetivo fundamental para lograr que los diversos actores de la cooperación internacional convienen esfuerzos para lograr un mejor y mayor impacto.

La meta internacional para los países desarrollados de proporcionar el 0,7% de su ingreso nacional como AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo). Sin embargo, esta meta sólo se alcanzó hasta un 0,31% en promedio mundial.

Solamente seis países superaron la meta del 0,7%. Los Estados Unidos de América sólo la alcanzaron en un 0,18 % incluyendo allí los fondos destinados para la guerra de Irak y Afganistán. (Fernández y Balbis, 2009)

A nivel nacional, los indicadores que tuvieron una meta definida para 2015 (24 de los 66 reportados en Guatemala), solamente el 25 por ciento ha cumplido con el logro de la meta, otro 12.5 por ciento estuvo muy cerca de cumplirla, mientras que el resto (62.5 por ciento) estuvo muy lejos de cumplirla.

Vale mencionar el difícil contexto en que se encontraba Guatemala. La CEPAL afirmaba que "América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo, lo que responde a la desigual distribución de activos (tierra, capital, educación y tecnología) y limita las posibilidades de cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio". Sin "activos" mejor distribuidos es inviable, para la CEPAL, alcanzar metas de desarrollo. (Fernández y Balbis, 2009)

#### **b) Declaración de Monterrey (2002)**

La Conferencia de Monterrey fue convocada por las Naciones Unidas en el 2002 para responder a la pregunta "¿Cómo se financia el Desarrollo?". Bajo el nombre de Conferencia Internacional sobre Financiamiento al Desarrollo, fijó una agenda de discusión alrededor de seis puntos clave entre los cuales destacan:

- La movilización de recursos financieros nacionales.
- La movilización de recursos internacionales: Inversiones.
- El comercio internacional como promotor del desarrollo.
- El aumento de la cooperación financiera y técnica internacional.

A partir de la Declaración de Monterrey hay un llamado cada vez más potente a generar una nueva Arquitectura Financiera Internacional, exigiendo una revisión de las Instituciones Globales como el FMI, el BM y los bancos regionales de desarrollo. También se insiste en la necesidad de crear instrumentos de intercambio comercial que no dependan de una moneda única y de crear nuevas instituciones financieras acorde a los intereses regionales, por ejemplo el Banco del Sur.

### **c) Declaración de París (2005)**

La Declaración de París sobre la efectividad de la Ayuda se genera en respuesta a la falta de eficiencia y eficacia en la cooperación al desarrollo, con la intención de incrementar el impacto de la ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerando el crecimiento y agilizando el cumplimiento de los ODM. En tal sentido la Declaración plantea realizar una serie de aportes para incrementar el impacto de la ayuda. En ella, los representantes de 90 países acordaron que para alcanzar los ODM es necesario incrementar el apoyo al desarrollo pero incrementado a su vez y de manera significativa el nivel de eficacia con la cual este apoyo se brinda y gestiona.

Más que una declaración de principios, la Declaración traza una ruta práctica y orientada a la acción que busca mejorar la calidad de la ayuda y su impacto en el desarrollo. Los 56 compromisos de los adherentes están organizados alrededor de 5 principios clave:

- 1. Apropiación:** Los países socios ejercen un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, y coordinan acciones de desarrollo. Se plantea reforzar las estrategias de desarrollo nacional de los países socios y sus marcos operativos (por ejemplo: planificación, presupuesto y marcos de evaluación del desempeño).

2. **Alineación:** Los donantes basan su apoyo global a los países socios respecto de las estrategias nacionales de desarrollo, instituciones y procedimientos que existen en los países receptores de ayuda.
3. **Armonización:** Incrementar la utilización de enfoques programáticos, eliminar la duplicación de esfuerzos y racionalizar las actividades de donantes. Las políticas de los donantes son más armonizadas, transparentes, eficaces y elaboradas colectivamente.
4. **Gestión orientada a resultados:** Alcanzar el máximo rendimiento posible a través de la adecuada gestión de recursos y mejorar el proceso de toma de decisiones sobre los resultados del desarrollo.
5. **Responsabilidad mutua:** Intensificar la mutua responsabilidad de donantes y países socios hacia sus ciudadanos y parlamentos, en cuanto a sus políticas, estrategias y desempeño en materia de desarrollo.

Si bien los cinco principios de la Declaración de París como tales suenan lógicos y contienen elementos que se considerarían básicos, sin embargo la definición de los mismos no incluye de manera suficiente y directa las líneas de derechos humanos, equidad y sostenibilidad. Esto implica que es posible implementar los principios sin mejorar la efectividad de la Ayuda.

En términos generales la Declaración falla en generar una agenda para que la AOD sirva para mejorar efectivamente las vidas de las poblaciones más pobres en los países en desarrollo, en gran parte por no haber adoptado, ha fallado en colocar en el corazón de la cooperación al desarrollo los derechos humanos y la apropiación democrática.

El poder, dentro de relaciones de la Ayuda, está aun fuertemente recargado hacia el lado de los donantes y la Declaración no hace nada para cambiar ese desbalance. La ayuda que se promueve se mantiene centrada esencialmente en el concepto del donante. (Fernández y Balbis, 2009)

Los compromisos han sido monitoreados y evaluados en el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, que se realizó en Accra el 2008, en la cual se reconoció a la cooperación sur-sur como un componente fundamental de la cooperación internacional al Desarrollo. Relevándose así como actores fundamentales en el sistema internacional de cooperación, en su debate, y en la construcción de una nueva tendencia para la cooperación Internacional.

De igual manera se reconoció el rol de los países en vías de desarrollo y se mostró en toda su magnitud frente a la discusión de nuevas fuentes de la cooperación internacional. Esta participación activa se puede apreciar en los distintos foros globales, regionales y subregionales que se han realizado hasta la fecha. Siendo Chile de los países pioneros en este aspecto ha concentrado sus esfuerzos en los Seminarios-taller sobre cooperación sur-sur: el primero realizado en Santiago de Chile el año 2008 y el segundo en Quito el año 2010. (Tendencias y desafíos en la cooperación internacional y la movilización de recursos para el desarrollo en América Latina y el Caribe, 2008)

El III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda a pesar de tratarse de una primera medición, una serie de problemas pudieron identificarse a nivel global:

- El costo de la descoordinación es muy alto. En los países más pequeños y dependientes de la ayuda, existen muchos actores con objetivos encontrados, lo que genera altos costos de transacción.

- Persiste la ayuda condicionada.
- Divergencias entre las políticas de la fuente y la aplicación en el campo.
- Se debe reforzar la apropiación local.

### **Situación e Impacto en Guatemala y Sololá**

Durante esta década se reportan variedad de casos de conflicto entre las autoridades tradicionales indígenas y las autoridades nacionales o departamentales por distintas razones, entre los más comunes se distinguen temas de bienes comunales y la resolución de conflictos locales. Los casos más extremos el Estado ha intentado hacer desaparecer las autoridades indígenas para quitarles fuerza e incidencia, tal como en los casos de la Alcaldía de Sololá y los alcaldes comunitarios de Totonicapán. (CIIDH, 2003)

El año 2005 estuvo marcado el paso de la tormenta tropical Stan, cuyo peor incidente lo sufrieron las aldea Panabaj, Sololá cerca del Lago de Atitlán y Piedra Grande en San Pedro Sacatepéquez donde murieron muchas personas y las autoridades deciden considerar estas aldeas como camposantos. (Cardona, 2010) Ello impulso grandes cantidades de apoyo internacional hacia el área, la cual fue invertida principalmente en la reconstrucción de servicios e infraestructura básica.

En cuanto a cooperación Internacional, en esta década destacan los Esfuerzos por la ONU por encausar a los diversos actores de la cooperación internacional hacia objetivos compartidos mundialmente, hecho que se tradujo en los Objetivos del Milenio los cuales jugaron un papel de suma importancia en el marco de las organizaciones enfocadas al tema de desarrollo en Guatemala.

La década del dos mil está influenciada por el tema del antiterrorismo a nivel mundial, lo que se traduce para la cooperación internacional que los fondos se destinan hacia a países en vías de desarrollo vulnerables de convertirse en aliados del terrorismo. Los países africanos se convierten en prioridad para el desarrollo debido a sus extremadamente bajos índices de desarrollo, y además de ser más susceptibles a las guerras dadas su cercanía geográfica. Los fondos para américa latina se ven fuertemente reducidos ante esta situación, lo que repercute directamente sobre una burocratización cada vez mayor al buscar asegurar que los fondos restantes logren los objetivos propuestos.

En Guatemala el recorte de fondos se suman al hecho que la cooperación dejó de tener confianza en las organizaciones locales, como consecuencia al incremento en casos de corrupción y mal manejo de fondos (en gran parte debido a la falta de capacidades técnicas administrativas sobre los receptores de los fondos). Lo que tuvo un gran impacto, no solo al endurecieron los formatos y procesos para solicitar su apoyo, también se dejó de financiar el trabajo administrativo de las organizaciones para enfocarse exclusivamente a proyectos específicos. Como resultado se dio una reestructuración de objetivos de los proyectos, pues era necesario tener un enfoque mucho más sostenible en el aspecto financiero para asegurar la continuidad de los proyectos y de las mismas organizaciones.

Paradójicamente en Sololá la cantidad de organizaciones de desarrollo se multiplican a principios de esta década, en gran parte debido a las necesidades que atañen a la población, además de una concepción que se construyó durante la década de los ochentas y noventas, respecto a la facilidad con la que muchas organizaciones obtuvieron fondos internacionales.



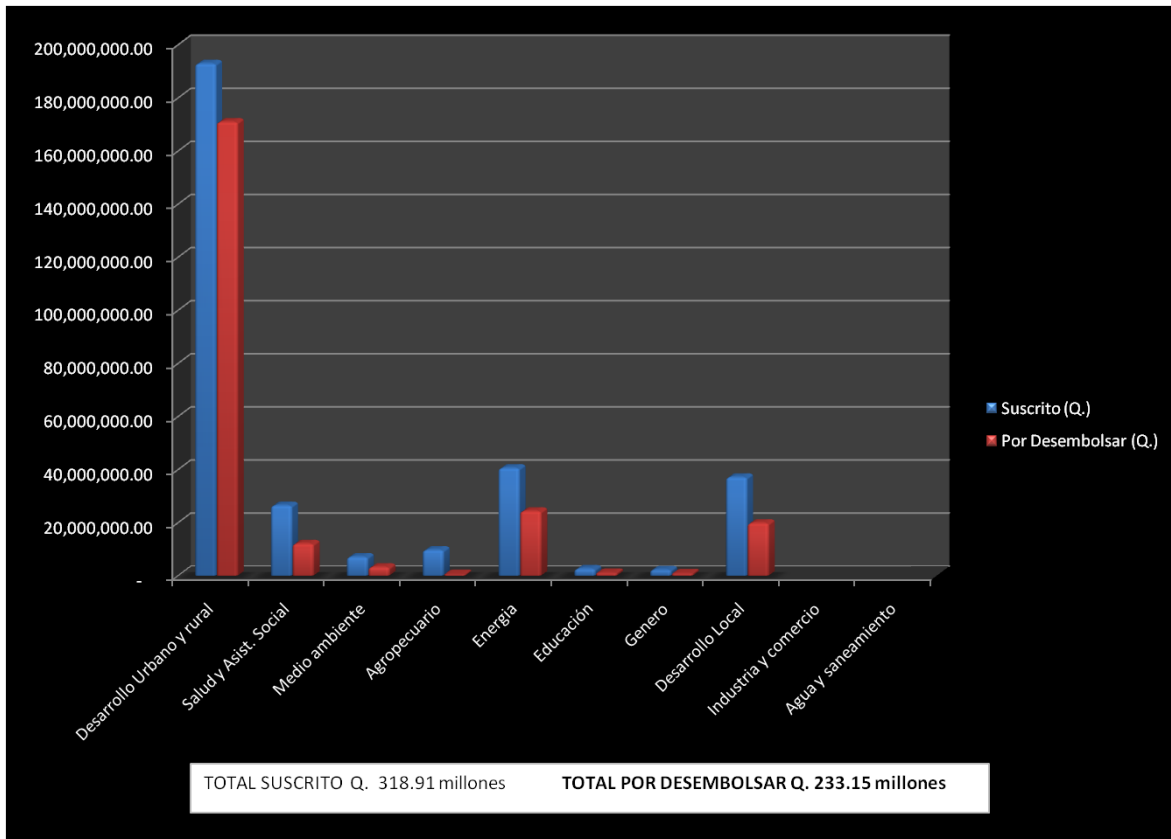
Pese a que los fondos disminuyen con cada año, de 318 millones desembolsados en 2001 a 233 millones en 2003 provenientes de la AOD. Según el Resumen de los Proyectos con Financiamiento Internacional para Guatemala, realizado por el BID en febrero de febrero 2002 los recursos de la cooperación internacional orientan hacia el desarrollo sostenible, representando el 51% de todos los recursos externos en ejecución en Guatemala. La cooperación multilateral destina el 52% de sus recursos, mientras los socios bilaterales han asignado el 44% de sus recursos a proyectos en el área del desarrollo sostenible.

El segundo tema que contó con más apoyo fue el área de desarrollo humano integral, suponiendo el 24% de los recursos totales. Esta área está fuertemente apoyada por los donantes bilaterales, con un 34% de su cooperación externa. Además, varios de los mismos donantes suelen contribuir a las agencias de las Naciones Unidas y a la Unión Europea, ambas con proyectos en ejecución en el área del desarrollo humano integral en Guatemala. Los proyectos para la modernización del estado y la reforma institucional representan el 17% de la cartera activa de operaciones con financiamiento externo de Guatemala. Estas operaciones representan el 18% del financiamiento multilateral para el desarrollo y el 14% del bilateral para proyectos activos. Finalmente, la reconciliación nacional, el reasentamiento de la URNG y la desmovilización de ex-combatientes, recibe el 8% del financiamiento total externo para el desarrollo en ejecución. Tanto los donantes bilaterales como las multilaterales asignan el 8% de sus recursos.

En Sololá, específicamente, la mayoría de los proyectos que cuentan con apoyo internacional se han enfocado en el desarrollo urbano y rural, ambiente, salud y saneamiento básico. El área que cuenta con mayores recursos es el fortalecimiento de capacidades institucionales y locales dentro del contexto de desarrollo urbano y rural.

**Fig. 5. Desembolso de la cooperación internacional en Quetzales, según tema**

Fuente: SEGEPLAN, Mapeo no oficial de la cooperación internacional en el Departamento de Sololá



Los Objetivos del Milenio son fundamentales para ello, logrando que la mayoría de organizaciones internacionales y locales, entreguen principal importancia en el Objetivo 1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre), y el Objetivo 7 (garantizar la sostenibilidad del medio ambiente). En la práctica el apoyo para el desarrollo Urbano y Rural se manifestó a través del apoyo a micro créditos, Participación Ciudadana y Seguridad Alimentaria.

Para el año 2009 en Sololá, según el mapeo no oficial de la cooperación Internacional, realizado por SEGEPLAN, existen además tres proyectos por medio de la cooperación Técnica: a) Voluntarios de Cuerpo de Paz, b) Programa de Alfabetización de Cuba “Yo sí puedo”, y c) la JICA por medio de “Guatemala y Ambiente”. Existen de la misma manera, tres proyectos enfocados a la temática de medio ambiente, solamente uno de ellos con recursos definidos.

### **a) Microcréditos**

Entre el año 2000 y 2008 funcionaron gran cantidad de proyectos de microcrédito en Sololá y el occidente de Guatemala. Estos buscaban terminar con los proyectos paternalistas, impulsando proyectos que fortalezcan el sector micro empresarial. El objetivo principal era promover una clase media emprendedora a partir de créditos que las ONG no debían de devolver, a fin de que los fondos sirvieran para dar expansión a los programas de microcrédito y dar continuidad a otros proyectos sociales. Las ONG de Sololá carecían de experiencia en el tema de emprendimiento y el manejo de fondos para microcrédito, lo que resultó en complicaciones para recuperar los créditos. Muchas ONG perdieron no solamente fondos institucionales de esta forma, sino también su reputación. Se dieron muchos casos en donde el paternalismo presente en los años anteriores se hacía presente en la población beneficiaria de los fondos de microcréditos. Muchos beneficiarios criticaban el hecho de tener que devolver un crédito que las organizaciones habían obtenido en donación, situación que fue vista como una usurpación de fondos destinados a la comunidad. (Mazariegos, 2009)

### **b) Participación Ciudadana**

Entre el año 2004 y 2010 fue un tema promovido desde bases locales que encontró coincidencias con la política estatal de descentralización y la tendencia de desarrollo endógeno para el desarrollo sostenible. En Sololá el tema de participación ciudadana dejó líderes capacitados y con un importante respaldo con el tema legal. Sin embargo, encontró su principal debilidad al fomentar la participación democrática sin generar democracia interna a partir de las organizaciones locales de base.

Es común que las organizaciones locales no estén plenamente informadas de los recursos económicos; tampoco se ha generado su delegación o participación en las estructuras de las más ONG o de las mismas agencias de cooperación.

### **c) Soberanía y Seguridad Alimentaria**

Alrededor del año 2002, organizaciones norteamericanas introdujeron el concepto de seguridad alimentaria, contrastando con un enfoque de soberanía alimentaria que muchas comunidades y organizaciones comenzaron a adoptar de forma local en los países en vías de desarrollo. Mientras la seguridad alimentaria conceptualiza en la necesidad y el derecho a la alimentación, el término de soberanía alimentaria se enfoca a la capacidad local de producir sus propios alimentos y decidir el destino de los mismos. Dado que era un tema similar, logró la convergencia de varias ONG que junto instituciones del Estado integraron la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República – SESAN- para el año 2005.

## **5. La cooperación internacional en la actualidad (2011 – 2015)**

**Tendencia Internacional Primaria:** Sostenibilidad

**Tendencias Internacionales Secundarias:** Emprendimiento

Entre el año 2007 y 2009 la cooperación internacional se caracterizó por una intensificación de los esfuerzos realizados a fin de lograr coherencia frente a una complejidad creciente. (OIT, 2009). No obstante en términos generales podemos decir que durante los años 2002 y 2008, la cooperación internacional se ha movido con tendencias contrarias a lo que indicarían los compromisos pactados en declaraciones internacionales al respecto, en particular, los Objetivos del Milenio, los acuerdos de Monterrey, la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra. (Fernández, 2009)

Del Año 2010 a principios del año 2016 los montos de cooperación siguen en reducción, especialmente para Latinoamérica. La razón principal es el constante crecimiento del PIB de muchos países latinoamericanos, y no tiene en cuenta los índices de pobreza que juntos demuestran una creciente inequidad, en especial en cuanto a la adquisición de bienes y servicios.

La guerra en los países árabes, especialmente en Palestina y en el último año Siria han generado miles de refugiados se embarcan en oleadas hacia Europa. Muchos países Europeos han abierto sus puertas a los refugiados, lo cual ha implicado la redirección de fondos de cooperación Internacional, en especial de Europa, hacia el tema del cuidado de los refugiados y facilitar su acceso a un estándar de vida occidental.

#### **a) El IV Foro de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda (2011)**

Realizado en Busan, planteó dos preguntas fundamentales:

- ¿Cómo se abordarán los problemas más urgentes que debe enfrentar la ayuda: cambio climático, ayuda al comercio y financiamiento al desarrollo?
- ¿Cómo abordar la agenda internacional de la cooperación para el desarrollo, que de acuerdo a los resultados de evaluación de la declaración de Paris, están inconclusos?

Al finalizar este foro, se dio a conocer el documento “Hacia un nuevo consenso sobre ayuda y desarrollo” en donde destaca el reconocimiento de objetivos compartidos siendo el combate a la pobreza y a la inequidad el más importante de ellos. Sin embargo, hay diferentes formas de hacer más efectivo el desarrollo, de entender las acciones complementarias y priorizar el rol de la sociedad civil, empresa privada y la posibilidad de avanzar más allá de los ODM.

Esto fue claro en lo referente a consensuar una definición de cooperación sur-sur, que fuese compartida por los donantes emergentes (China, Brasil e India), donantes de renta media, países desarrollados y países pobres.

#### **b) Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015)**

Uno de los principales resultados de la Conferencia de Río +20 fue el acuerdo de los Estados miembros de la ONU para poner en marcha un proceso para desarrollar un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que se basara en los objetivos de desarrollo del Milenio (Martínez-Agut, 2012) y que converge con la Agenda de Desarrollo Post 2015.

Durante la Cumbre para el Desarrollo Sostenible aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS- para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático.

Los ODS, también conocidos como Objetivos del desarrollo sostenible, se basan en los ODM que el mundo se comprometió a alcanzar para el año 2015. Los nuevos ODS y la agenda para el desarrollo sostenible van mucho más allá de los ODM, abordando las causas fundamentales de la pobreza y la necesidad universal de desarrollo que funcione para todas las personas.

En palabras de Helen Clark, Administradora del PNUD *"este acuerdo marca un hito importante al poner nuestro mundo en un curso integrador y sostenible. Si todos trabajamos juntos, tenemos la oportunidad de cumplir las aspiraciones de los ciudadanos de paz, prosperidad y bienestar, y de preservar nuestro planeta"*.

El informe de síntesis del Secretario General “The Road to Dignity by 2030” es el resultado de una conversación global sin precedentes que intenta ser abierto y transparente. Es un proceso intergubernamental que ha tenido en cuenta un amplio rango de recomendaciones, informes clave, voces y puntos de vista de muchos sectores y partes implicadas.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible originalmente propuestos

1. Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo
2. Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible
3. Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos para todas las edades
4. Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos
5. Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas
6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos
7. Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos
8. Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos
9. Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación
10. Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos
11. Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
12. Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles

13. Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (tomando nota de los acuerdos adoptados en el foro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático)
14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible
15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles
17. Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

(Martínez, 2015)

### **Situación e Impacto en Guatemala y Sololá**

A raíz de las crisis financieras que sacudieron al mundo y en especial a los países europeos y a los Estados Unidos de América, muchas fuentes de financiamiento fueron recortadas y las que quedaron tuvieron que adaptarse a un contexto mucho más restringido. La cooperación está reduciéndose cada año, incluso se han dado cierres de embajadas y varias agencias cooperación. Ante tal situación varias universidades y movimientos abogaron por cambios estructurales al modelo económico dominante. Pese a que muchas de estas propuestas no lograron concretarse en leyes, hubo coincidencia política en cuanto a la necesidad de incentivar el tema de emprendimiento para reforzar la clase media.



A partir del año 2012 existe un importante esfuerzo por desarrollar capacidades de emprendimiento y administración de negocios, como resultado se destinaron millones de dólares al tema de la promoción de la pequeña y mediana empresa.

Muchos de estos fondos se canalizaron a través de universidades y organizaciones que adaptaron metodologías alternativas e integrando conceptos innovadores desarrollaron programas de emprendimiento que tuvieron tal éxito que se convirtieron en una tendencia para organizaciones de desarrollo en Estados Unidos. Muchos de estos modelos han sido trasplantados y/o adaptados a las diferentes áreas geográficas donde se han establecido la cooperación estadounidense, incluyendo a Guatemala.

Desde el año 2014 importantes fuentes de financiamiento giraron su atención hacia el tema de emprendimiento. En varias ocasiones estos proyectos se acoplaron e integraron a programas más amplios que cubrían temas de microcrédito, educación, y disminución de pobreza, particularmente en el occidente de Guatemala.

Desde los años 90, varios estudios demostraron el fracaso de muchos proyectos de cooperación internacional. En respuesta se comenzaron a desarrollar nuevas estrategias a partir de alianzas poco tradicionales entre actores pertenecientes a distintos tipos de cooperación. A principios del milenio la cooperación bilateral, multilateral y privada se comenzó a integrar y e incluso confundir. Para el año 2010 funcionan ya varios proyectos mixtos en Guatemala. En el occidente de Guatemala (incluyendo a Sololá) se desarrollan varios proyectos productivos apoyados por USAID, estos proyectos integran a organizaciones locales, ONG regionales y fundaciones, fondos del Estados Unidos en cooperación bilateral a través de la embajada, fondos de EEUU en cooperación multilateral a través de la OEA, fondos privados de EEUU a través de corporaciones y empresas.

Esto mismo complica la situación actual de Sololá al momento de generar un mapeo del apoyo internacional. No obstante es posible visualizar a Europa como uno de los principales financistas. Las ONG recaudan fondos de personas individuales, y son apoyadas por un porcentaje del gobierno local destinado a la cooperación Internacional. Estos a su vez cuentan con otros subsidios a nivel nacional o incluso de la Unión Europea. El resultado final es un paquete de apoyo financiero que contiene fondos privados, bilaterales y multilaterales.

Sololá es uno de los ejemplos más dinámicos que existen en la actualidad respecto a nuevas formas de cooperación. La cantidad de turismo y de extranjeros en el área ha promovido el intercambio de ideas y modelos alternativos de cooperación. Muchas organizaciones locales en Sololá enfrentan una situación de limitación ante la escasez de recursos financieros. Para hacerle frente las organizaciones locales han recurrido a métodos alternativos para la recaudación de fondos. Algunas organizaciones como Visión Mundial han mejorado los sistemas de apadrinamiento, a partir de mejorar las relaciones entre individuos cooperantes y población beneficiaria, por medio de las nuevas tecnologías de comunicación.

En Santiago La laguna, el Consorcio de Organizaciones de Mujeres Tejedoras ha logrado una importante alianza con el Festival Cosmic Convergence realizado anualmente por los últimos 7 años durante año nuevo. El festival reúne a más de tres mil personas y ha logrado aportar cada año más recursos financieros a las comunidades de Sololá a través de sus diversos proyectos y subprogramas. Además de hacer uso de plataformas virtuales como el crowdfunding, Facebook y tweeter para lograr aportes particulares de personas alrededor de globo.

En el año 2014-2015 realizaron una donación de más de Q60 mil quetzales en efectivo al Consorcio, además de haber participado en cooperación Técnica y voluntariados en varias ramas. Entre ellos: arquitectos, artistas, terapeutas, biólogos, expertos en manejo forestar, recursos hídricos, etc.

En San Marcos la Laguna, Konojel ha implementado un proyecto de Soberanía Alimentaria a partir de huertos y almuerzos para los niños que atienden a la escuela, además de proveer además un espacio creativo y lúdico para reforzar conceptos en matemática y lingüística. Konojel ha sido apoyado por cooperantes que brindan dirección y capacitación técnica de forma voluntaria, así mismo y para solventar la situación financiera, la organización posee un restaurante además de importantes alianzas a nivel internacional. Konojel es un gran ejemplo de esfuerzo por parte de personas dedicadas al desarrollo de comunitario.

En los últimos años las tendencias de cooperación internacional han y dado prioridad a temas mucho más específicos, tenido duraciones mucho más cortas en comparación con las décadas anteriores. Las tendencias secundarias desde inicios del milenio han sido:

- 2010 a la fecha. Medioambiente
- 2015 – 2016. Emprendimiento
- 2014 – 2013. Educación y Cultura
- 1998 – 2004. Pueblos indígenas
- 2002 – 2008. Genero
- 2008 – 2013. Niñez y Juventud

## Hallazgos principales y consideraciones finales

La hipótesis original sostiene que cooperación internacional en Sololá, Guatemala, puede no adecuarse al contexto socio cultural de las comunidades, dificultando el desarrollo social que se proponen lograr. Esto se debe a disparidad que existe entre los objetivos planteados a nivel local con las tendencias a nivel internacional.

A través de la investigación realizada se puede apreciar que las tendencias en sí mismo tienen un impacto muy leve sobre el funcionamiento de las ONG a nivel local; por otro lado las leyes nacionales tienen un impacto mucho mayor el cual puede ser potenciado o limitado por las tendencias de cooperación. Dicho de otra manera, la organización social es mucho más propensa a ser modificada de haber una relación entre las políticas nacionales y las tendencias de la cooperación internacional. El impacto es mucho mayor, pues existe un estímulo en dos vías.

A pesar de que las tendencias tengan un leve impacto sobre el funcionamiento interno de las ONG, ellas tienen un impacto mucho más fuerte en las relaciones que existen entre los diversos actores relacionados en el tema y subtemas de desarrollo social. Las organizaciones locales compiten por fondos y rara vez existe un programa que integre a varias organizaciones locales en un solo proyecto. Esto dificulta su alianza con otras organizaciones locales vecinas, y facilita su interacción con otras organizaciones internacionales y de otros municipios y departamentos. La cooperación internacional puede generar competencia por los recursos o puede fomentar la cooperación para lograr ambiciosos objetivos.

Por medio del apoyo financiero y técnico puede lograr que pequeñas organizaciones crezcan y desarrollen objetivos planteados, así como puede influenciar sobre su estancamiento e incluso desaparición.

A través de la presente investigación fue posible identificar grandes adelantos en el tema de desarrollo humano gracias a la cooperación. Entre ellos y el más grande beneficio de las tendencias de cooperación internacional ha sido lograr converger los esfuerzos de varios actores en las Relaciones Internacionales hacia objetivos sociales y humanos, los cuales les comprometen a invertir recursos financieros, humanos y en especie a proyectos de desarrollo. Mismos que han tenido importantes impactos positivos a pesar de las grandes dificultades para lograr un impacto sobre los índices de desarrollo. No obstante, las tendencias de cooperación tienen origen en los países donantes alejados de las condiciones y contexto social que se vive en los países de desarrollo, países que condicionan en gran medida el destino final de los fondos, y por ende el objetivo de los proyectos de desarrollo.

Siendo el marco legal guatemalteco un terreno infértil para las organizaciones sociales, ya que las leyes a nivel nacional no facilitan la autogestión de fondos propios para la sostenibilidad administrativa de las organizaciones. Además de existir notables conflictos con organizaciones indígenas debido a posturas ideológicas y políticas incompatibles. A este hecho se suma que los objetivos emanados de las tendencias de cooperación no siempre se pueden vincular fácilmente con los objetivos desarrollados a nivel local. Las organizaciones locales se ven obligadas a forzar la relación entre sus objetivos con los objetivos la cooperación internacional para mantener funciones. Incluso modifican sus propios objetivos y actividades, alejándose de los resultados obtenidos a través de procesos participativos.

## 1. Financiamiento

En los últimos años la cooperación internacional ha reducido en gran medida los proyectos asistencialistas, adaptando en las últimas décadas enfoques más analíticos y parcialmente participativos por medio de métodos y metodologías nuevas. Ello se debe en gran medida al poco éxito y los indudables fracasos de diversos proyectos que tuvo la AOD. Varios proyectos fueron considerados como fracasos debido a que no encontraron apoyo político por parte del Estado o de los gobiernos locales. Por ejemplo podían construir un centro de salud o escuela, los cuales se quedaban en desuso al terminarse los fondos de cooperación, ya que el Estado ni la municipalidad tenían recursos para darle continuidad. Muchos proyectos no lograron los objetivos propuestos y aquellos que lo lograban, muy difícilmente adaptaron modelos de auto financiamiento.

Desde principios del milenio los fondos de cooperación han entrado en disminución debido a cuatro factores principales: 1) La redirección de los fondos hacia el amortiguamiento de los efectos de las guerras en Medio Oriente; 2) las crisis financieras en Europa y Estados Unidos; 3) Los proyectos no son sostenibles y por lo tanto considerados como un fracaso; 4) Los países beneficiarios de la cooperación elevan su PIB con lo que se considera que son capaces de mejorar sus condiciones de desarrollo humano sin apoyo internacional.

Ante esta situación algunas organizaciones han desarrollado formas creativas y alternativas de financiamiento. Las organizaciones con esquemas rígidos y tradicionales en la recaudación de fondos están destinadas a depender de fondos de la cooperación, los cuales son mejores cada año y más difíciles de obtener, lo que las deja en un enorme riesgo de disminuir o incluso cerrar operaciones.

## 2. La cooperación desde el paradigma realista

La cooperación internacional Moderna nace con una tendencia: la reconstrucción y el mantenimiento de la paz. Dicha tendencia que se mantuvo hasta mediados de los ochenta, cuando el interés se torna hacia la liberalización de los mercados propio del modelo neoliberal. Esta etapa abarca desde la caída del muro de Berlín hasta comienzo del nuevo siglo, cuando el neoliberalismo en la cooperación internacional pierde fuerza en favor de tendencias más humanistas y enfocadas en el desarrollo social en sí mismo.

Desde el paradigma realista en la cooperación internacional y teniendo en cuenta la teoría del shock, podemos hacer sentido de este escenario histórico. Se comienza desde el hecho que en los últimos 50 años la pobreza apenas ha disminuido en Sololá, y el resto del mundo. Al mismo tiempo la hegemonía política de Estados Unidos se hace presente en los rincones más alejados del planeta. Guatemala al estar geográficamente cerca de Estados Unidos, representa un elemento estratégico que gira alrededor de varios temas, entre ellos: narcotráfico, energía, medioambiente, turismo, relaciones comerciales.

Las intervenciones militares de Estados Unidos de América en casi toda Latinoamérica, incluso África y Asia (muchas ya desclasificadas), nos abren un panorama de ataque sistemático a los países que desarrollaron gobiernos democráticos, comunistas o autoritarios que atentaban contra sus intereses políticos y económicos. Es posible relacionar directamente lo acontecido desde la teoría del shock aplicada a nivel social, y a gran escala. El primer paso fue el shock militar y la situación de temor y vulnerabilidad que dejaron las guerras internas y las intervenciones militares estadounidenses.

El segundo paso es introducir por medios pacíficos una doctrina la cual se muestra como solución a una situación de inconformidad social. En este caso la doctrina fue el neoliberalismo y el canal pacífico e idóneo para esto es la cooperación Internacional.

En el presente estudio es posible identificar grandes sesgos en cuanto al apoyo entregado. El apoyo se entrega a las organizaciones más grandes y que generalmente corresponden a objetivos institucionales capaces de identificarse a las tendencias de la cooperación internacional. Las cuales durante las décadas del 1960, hasta principios del milenio fueron fuertemente influenciadas por el modelo neoliberal.

Al no encontrar alternativas de autofinanciamiento y no alinearse con los objetivos emanados de las tendencias de la cooperación internacional, las pequeñas organizaciones sociales se enfrentan a un panorama que pone a prueba sus capacidades creativas y empeño para desarrollar sus actividades de forma exitosa, e incluso de mantener su propia existencia. Las organizaciones locales son eliminadas de un plano político, al no lograr consistir una opción teórica o ideológica frente a las concepciones del desarrollo de los organismos internacionales.

### 3. Principales críticas a la cooperación internacional

Luego de varias décadas de cooperación internacional para el desarrollo, se han generado impactos puntuales relevantes pero no se ha logrado con ella combatir de manera tangible la situación de pobreza de los países receptores de la ayuda. Según datos del Banco Mundial, a nivel mundial la pobreza total se ha reducido apenas 0,7 puntos porcentuales en 25 años, al pasar de 40,5% en 1980 a 38,5% de la población total en 2005. En ese mismo período la producción de la región se incrementó en un 79%, mientras que la producción



mundial se duplicó. Esto devela la grave situación de inequidad, concentración de la riqueza y de evidente ineficacia de la AOD que prevalece hasta hoy en la región.

**a) El apoyo condicionado:**

Entre las críticas más grandes a la cooperación se encuentra el interés de las empresas trasnacionales sobre las cooperaciones y donaciones, puesto que muchas de estas donaciones se reciben bajo condiciones. Estas condiciones pueden ser restricciones al Estado respecto a la economía y la introducción de sus productos sobre un nuevo mercado. Se trata de una forma de manipulación por parte de los países cooperantes, los cuales imponen condiciones para los préstamos y donaciones. (Attiná, 2001)

Otra forma de condicionar la ayuda, es a través de los procesos de compra y adquisición de productos o insumos del país donante, produciendo un aumento de los precios de compra de productos y ata los procedimientos en los países donatarios. (Fernández y Balbis, 2009).

En el caso de la Unión Europea los suministros y equipos adquiridos en el marco de un contrato financiado a cargo de cualquiera de sus organismos deben ser originarios de la misma Unión Europea o de un país elegible los préstamos y donaciones. El término origen se define en la normativa de la Unión Europea relativa a las normas de origen a efectos aduaneros. También es importante señalar que los criterios de otorgamiento de la ayuda tampoco son totalmente transparentes y no pocas veces son abiertamente discrecionales e "injustos".

## **b) Descoordinación de Objetivos:**

Las políticas de los países donantes son difícilmente articuladas entre sí y tienen lógicas propias y diferenciadas que dificultan la posibilidad de llevar adelante políticas coordinadas en los países donantes. Esto provoca que la cooperación no se adecue a los planes nacionales de desarrollo de los países beneficiarios y se genera una clara “desalineación” y “desarmonización” al no lograrse que objetivos, criterios, metodologías de los donantes mantengan coherencia con las que se llevan adelante en los países en donde estos se aplican.

La Ayuda Oficial al Desarrollo está inspirada en principios que promueven el crecimiento económico de los países con la expectativa manifiesta de que este generaría desarrollo. La experiencia de América Latina, especialmente en las décadas de los 80 y 90 demostró que es posible crecer sin lograr desarrollo humano. Por tanto, la AOD, no sólo no ha logrado cumplir sus objetivos de desarrollo, sino que ha tenido efectos inversos, promoviendo un crecimiento económico que incluso profundizó la brecha entre ricos y pobres en la mayoría de nuestros países. Si la filosofía que está por detrás de la ayuda no tiene muy en claro qué pretende o si no se cumplen los Acuerdos, en ambas vías de los países mismos y de la cooperación misma, la llamada cooperación puede convertirse en una herramienta más de dominación y generación de pobreza e injusticia en nuestros países.

## **4. Recomendaciones**

Los preceptos de la Declaración de París, objetivos del milenio, declaración de Monterey tienen importantes avances teóricos en el tema del desarrollo social. Haciendo necesario que las agencias de cooperación internacional atiendan a estas importantes conferencias, y

que apliquen de forma práctica los valores humanos, y conceptos sociales y democráticos emanados de las tendencias de cooperación, sin embargo no se tienen que limitar a ellos.

Retomando la definición original de la cooperación internacional contenida en la Carta de las Naciones Unidas, el cual la describe como un **medio para apoyar al desarrollo económico y social de los pueblos y la atención por factores humanitarios**.

La palabra clave aquí es “apoyar”, no “entrometerse”. Y reconociendo que las pequeñas ONG, generalmente sin apoyo internacional, logran al conseguir impactos cuantitativos muchos menores, sin embargo su condición directa con la población beneficiaria les permite generar un proceso de identificación de necesidades mucho más acorde a la cultura local.

Un escenario utópico para el funcionamiento de las organizaciones locales en Sololá y en Guatemala requiere organizaciones civiles con poder real, lo que implica un marco legal que facilite o por lo menos regule un sistema por el cual las organizaciones puedan autofinanciarse. De esta forma se evita su dependencia de la cooperación internacional y se incrementan sus posibilidades de desarrollar proyectos que tengan impactos sostenibles sobre los índices de desarrollo. Al mismo tiempo la cooperación internacional debería de mostrar apertura hacia los objetivos de desarrollo diseñados de forma local, pues a través de ella se logra el desarrollo endógeno requerido para el desarrollo sostenible. Especialmente y considerando que el Desarrollo Sostenible actualmente domina como tendencia de la cooperación Internacional, ante la necesidad de restituir la clase media a nivel mundial y mantener un medioambiente sano que permita continuidad del ser humano.

Las organizaciones locales ante el contexto que las delimita deben de constar de un grupo solido de trabajo y saberse adecuar con suficiente versatilidad a las oportunidades que se presentan. Los socios de las organizaciones, así como su personal deben tener una clara identificación con el objetivo del proyecto, al mismo tiempo que logran hacerse cargo de forma responsable de las tareas individualmente adquiridas.

Es importante contar con una reglamentación, sin embargo que esta sea lo suficiente amplia y versátil para adaptarse a los requisitos del Estado de Guatemala sin cerrar sus oportunidades a diversas formas de financiamiento. Resulta ser un trabajo bastante complejo la organización local, al tener querer trabajar con estructuras orgánicas y/o tradicionales de trabajo, frente a las burocracias impuestas por parte del Estado para tener un control sobre ellas.

Idealmente las organizaciones locales del departamento de Sololá deben contar con los siguientes aspectos para subsistir a largo plazo y lograr sus objetivos propuestos.

- a) Personal y socios responsables y comprometidos con el desarrollo social. Muchas veces dispuesto a sacrificar tiempo y recursos personales para impulsar proyectos de desarrollo nuevos.
- b) Una estructura simple, con objetivos claros y comprendidos por el conjunto total de socios, personal operativo, beneficiarios y cooperantes.
- c) Un plan estratégico con objetivos, metas, indicadores específicos, tiempos y costos.
- d) Una figura legal cuya constitución permita la versatilidad e identificación estratégica de fuentes alternativas de financiamiento.
- e) Una red de alianzas con organizaciones, individuos, embajadas. Las cuales deben de ser mapeadas para lograr un uso adecuado de las mismas.

### **Recomendaciones para investigadores:**

Para aquellos interesados en plantear o desarrollar una investigación vinculado al tema de las ONG y la cooperación internacional, es imprescindible contar con indicadores e índices actualizados, los cuales en muchos casos son difíciles de conseguir para un departamento en específico. Uno de los temas más complicados es vincular los índices e indicadores directamente con los resultados de un proyecto de desarrollo. Podremos encontrar índices y estadísticas relevantes al tema, y también podremos encontrar organizaciones con objetivos y resultados relacionados. Sin embargo aseverar que los índices o indicadores son consecuencia directa de los objetivos logrados de un proyecto, puede probar ser una tarea complicada. Es necesario considerar las variantes externas que puedan afectar a los resultados del proyecto. Es decir, hay que buscar la manera de aislar los resultados de los proyectos como consecuencia directa o indirecta sobre los índices de desarrollo. Estas variantes pueden ser de índole cultural, socio-político o desastres naturales.

Para vincular estos dos factores (índices y resultados de proyectos), es necesario un delicado proceso de entrevistas con la población beneficiaria. Generalmente la población beneficiaria no tiene mucha facilidad para comunicar de forma explícita lo que buscamos encontrar. Para ello es necesario diagramar con precisión psicológica las preguntas adecuadas y lo que pretendemos conseguir con cada pregunta. Es ampliamente recomendable un trabajo antropológico o cuanto mínimo lograr una convivencia previa con los entrevistados, de forma que se fomente un espacio de confianza.

Es importante considerar que muchas organizaciones no van a revelar información de sus beneficiarios o permitir entrevistas con ellos. Esto para proteger la información de sus beneficiarios para prevenir represalias o algún mal uso de la información.

Otro tema a tomar en consideración son las características culturales y locales que definen a cada sociedad o comunidad. Esto no es un sentido estrictamente político o social, más bien como un mecanismo a tener en cuenta durante la investigación. Es decir, muchas herramientas tradicionales para la investigación tendrán que ser adaptadas, no solo en lenguaje, sino en una comprensión sobre sus valores y cosmovisión. Un claro ejemplo son las organizaciones indígenas, la cuales muchas veces carecen de capacidades técnicas modernas para la organización, pero ello no las excluye de haber creado fuertes organismos reconocidos legal y legítimamente. Estas organizaciones probablemente posean una articulación política como lo establece la ley, sin embargo en la práctica sus socios no trabajan bajo este mismo esquema. Las diferencias más grandes pueden variar en cuanto a conceptos de liderazgo, donante, beneficiario, plan estratégico entre otros. Para lograr relacionar los conceptos que ellos manejan sobre el desarrollo y sobre su forma de organización es importante darse tiempo para conocer sus formas de organización.

Probablemente una de las formas más sencillas para comprobar el impacto de la cooperación internacional; es realizar un estudio detallado de los planes estratégicos y memorias de labores de las ONG más grandes involucradas en el tema y región de estudio. Los planes estratégicos proporcionan la línea base sobre la cual se puede medir su impacto en comparación con sus objetivos logrados (descritos en las memorias de labores). El resultado de la comparación nos arroja el impacto de los proyectos en términos propios ONG, para lo cual será necesario traducirlos a indicadores universales. Es muy probable que una ONG grande ya utilice una terminología reconocida a nivel académico y profesional, lo cual facilita la traducción de los objetivos de los proyectos de desarrollo y establecer una relación entre los índices e indicadores relacionados al tema.

## Bibliografía

1. Aguilar Umaña, Isabel (2015). *Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Guatemala. SEGEPLAN. Serviprensa, S. A.
2. Aguja, María (2007). Resumen del tercer módulo. Notas del Curso de Política exterior de Guatemala. Guatemala. URL
3. Alemany García, Macario (2005). *El concepto y la justificación del paternalismo*, Revista Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes
4. Cardona, Milgían (Octubre, 2010). *Montos y Destinos de la cooperación internacional en Guatemala*. Cuarto informe. Estado de la Región.
5. Castells, David (2007). “*Otro Concepto de Desarrollo*” en *Contribuciones a la Economía*. <http://www.eumed.net/ce/2007b/dc-0711.htm>
6. Clavijo Pajares, Marion (18 de Noviembre 2013). Presentación Prezi: *cooperación internacional del Desarrollo década del 90*. <https://prezi.com/jrapmouq9jip/cooperacion-internacional-del-desarrollo-decada-del-90/>
7. Cohen, Stanley (1972). “*Moral Panics*” Taylor & Francis e-Library. Reino Unido 2011.
8. *Cooperación de la Comunidad Internacional: Resumen de los Proyectos con Financiamiento Internacional* (Febrero, 2002). Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento Regional de Operaciones II. Washington, DC

9. Falisse, Michel y Sanz-Corella (Agosto 2009). *Estudio de mapeo de la sociedad civil en Guatemala*. Beatriz IBF Consulting para la Comisión Europea.
10. Fernández Andrade, Rubén y Balbis, Jorge. (Septiembre de 2009). *Mito y Realidad de la ayuda externa américa latina al 2009: Una evaluación independiente de la cooperación internacional al desarrollo*. Grupo de Trabajo sobre Financiamiento del Desarrollo y la Democracia de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A.C. – ALOP. México D.F., México
11. *Guía para el PMD Pro1: Gestión de proyectos para profesionales del desarrollo* (Abril 2010). Project Management Development.
12. *Guía Práctica de los procedimientos contractuales para las acciones exteriores de la Unión Europea*. Unión Europea, 2008.
13. *Justicia e Inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala*. (29 diciembre 2003). Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIIDH- Organización de los Estados Americanos – OEA- Doc. 5 rev. 1. OEA/Ser.L/V/II.118.  
<http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo4a.htm>
14. Klein, Naomi. (2007). *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. Metropolitan Books, Henry Holt and Co. New York
15. *Las ONG en el Régimen Jurídico Guatemalteco*: Ministerio de Finanzas de la República de Guatemala. (sin fecha).  
<http://www.minfin.gob.gt/index.php/legislacion/legislacion-direcciones-mfp/legislacion-ong-s>



16. *Ley de Organizaciones No Gubernamentales*: Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial. Gobierno de la República de Guatemala. Decreto 02-2003
17. Ricardo Botello, Juan Idalberto (2002). *Estrategia para la cooperación internacional de la provincia Las Tunas, Cuba*. La Tunas, Cuba
18. *Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado* (2009). Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala
19. Linares López, Luis(1997). *Diagnóstico del Municipio de San Juan la Laguna, Departamento de Sololá, Guatemala, Centro América*. Guatemala: FUNCEDE, FONAPAZ, OIM.
20. Mayrus, Charlie (10 de Agosto 2014). Presentación Prezi: *cooperación internacional años 90's*. <https://prezi.com/gvxvmkf29qgg/cooperacion-internacional-anos-90-s/>
21. Montúfar César (2004). *América Latina y el (des)orden global neoliberal: Hacia un nuevo marco interpretativo de la Asistencia Internacional para el Desarrollo*. Buenos Aires: CLACSO
22. *Marcos jurídicos de la participación ciudadana y las organizaciones no gubernamentales en México, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua* (marzo 2014): Asociación Chilena de Organismos no Gubernamentales, MESA, Unión Europea.
23. Morales López, Henry (2007). *¿Por qué tanta frustración? La cooperación internacional en la década de la Agenda de la Paz en Guatemala*. Movimiento para

el desarrollo regional, humano y ecológico culturalmente sustentable del Altiplano occidental en Guatemala Tzuk Kim-Pop.

24. Munster, B. (2002). *Conferencia: Pasado, Presente y Futuro en el Desarrollo Humano*. Seminario Enfoque Conceptual, Prácticas, Metodología de Trabajo y Mecanismos de cooperación Internacional.
25. Negrón, Federico (2006). *Tendencias de la Ayuda Oficial para el Desarrollo en América Latina*", en: *Mito y Realidad de la ayuda externa*. América Latina al 2006, Lima, ALOP-DESCO- Oxfam-The Reality of Aid, pp. 13 - 19.
26. Pick, Susan (sin fecha). *Marco conceptual y estrategia para el diseño e instrumentación de programas para el desarrollo: una visión científica, política y psicosocial*. México. Universidad Nacional Autónoma de México –UNAM- e Instituto Mexicano de Investigación de Familia y Población -IMIFAP-,
27. *Plan de Desarrollo Departamental, Sololá* (2012). Guatemala. Segeplan, Consejo Departamental de Desarrollo del Departamento de Sololá.
28. *Plan del Municipio de Sololá con Enfoque Territorial, Género y Pertinencia Cultural 2011-2018* (Septiembre 2010). Guatemala, Sololá. Corporación Municipal de Sololá.
29. *Política De cooperación internacional de Guatemala*. (2005). Guatemala. SEGEPLAN
30. Reyes Illescas, Miguel Ángel (1998). *Patrimonialismo y Participación: Del control del Estado a la lucha de los pueblos. Guatemala 1970-1998*. Guatemala: FLACSO.

31. Sen, Amaryta (1999). *Desarrollo Como Libertad* (Development as Freedom), Oxford: Oxford University Press.
32. Suarez, Henry (2010). *Injerencia de Estados Unidos en América Latina*. Londres, Gran Bretaña. Manifesto Press
33. Smith, Steve & Baylis, John, F(1997). *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
34. *Tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo*. (Marzo 2009). Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.
35. *Tendencias y desafíos en la cooperación internacional y la movilización de recursos para el desarrollo en América Latina y el Caribe* (Mayo, 2008). Santo Domingo Republica Dominicana. CEPAL. Consulta regional preparatoria de la conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación y la aplicación del consenso de monterrey.
36. Tobar Manzano, L. (2005). *Manual Metodológico para la Presentación de Proyectos de Cooperación Nacional e Internacional Enfocados a Medio Ambiente*. Popayán, Colombia.
37. Tokatlian, Juan Gabriel (Junio 1994). *La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores: ¿Revolución o regresión?* Colombia. No. 26.
38. Tokatlian, Juan Gabriel y Carvajal, Leonardo H (sin fecha). *Tendencias de la cooperación internacional en la posguerra fría*.

39. Torres Rivas, Edelberto, & Arévalo de León, Bernardo (1999). *Del Conflicto al Diálogo: El WSP en Guatemala*. Guatemala: Instituto de Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social UNRISD / FLACSO
40. Vázquez Barquero, Antonio (2000). *Desarrollo Económico Local y Descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago de Chile: CEPAL y GTZ
41. Vázquez Barquero, Antonio (2000). *Desarrollo Endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial*. España: Asociación Española de Ciencia Regional. Investigaciones Regionales, No. 11.
42. Zapeta Rodríguez, Carlos Humberto (Marzo 2007). *Incumplimiento de obligaciones tributarias de las Organizaciones no Gubernamentales*. Universidad San Carlos de Guatemala. Tesis de Graduación. Guatemala.
43. Martínez Agut, María del Pilar. (Enero, 2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, 2015-2030) y agenda de desarrollo post 2015 a partir de los objetivos de desarrollo del milenio (2000-2015)*. Universidad de Valencia. ISSN: 1698-4404 n°

## Anexos

### Entrevistas:

*Tabla 6. Listado de personas entrevistadas.*

Elaboración propia en base a entrevistas realizadas

Nombre	Organización	Puesto	Fecha
Evalyn Solano	Fundación Solar	Coordinadora Administrativa	Octubre 2011
Carmen Torcelli	Fundación Solar	Coordinadora de la unidad de Gobernabilidad e Incidencia	Octubre 2011
Marcelo García	Cotz'ij Ya' / Visión Mundial	Gerente y ex trabajador Intervida como técnico agrónomo	Febrero 2011
Alfredo Calderón	Cotz'ij Ya' / Visión Mundial	Encargado de Salud	Marzo 2011
Katja Winkler	Fundación Solar	ex trabajadora	Marzo 2012
Marco Tulio Zuñiga	Vivamos Mejor	Administrador de la sede de Panajachel	Agosto 2011
Rolando Alecio	Sindicato de Intervida Guatemala	Ex trabajador de Intervida Guatemala y fundador del Sindicato de Intervida Guatemala	Octubre 2011
Arquitecta Vivian Lanuza Monge	Fundación Solar	Vocal de la junta directiva y enlace con el Observatorio de la Sostenibilidad de la red de Latinoamérica (RED SUSWATCH)	Octubre 2011
Lic. Williams Mazariegos	Child hope ASINDES	Ex – subdirector Director Ejecutivo	Octubre 2011

Además fueron entrevistados alrededor de 30 beneficiarios de los diferentes proyectos y programas de Cotz'ij Ya' / Visión Mundial y Fundación Solar. Los entrevistas se realizaron de forma anónima a solicitud de los directores de Fundación Solar y de Cotz'ij

Ya' / Visión Mundial, con el objetivo de proteger a los propios beneficiarios y su situación sociopolítica.

#### Términos y definiciones de apoyo:

**Ayuda Humanitaria:** Los principales objetivos de la ayuda humanitaria son proteger al individuo y preservar su dignidad. En sí mismo es un conjunto de medidas tomadas para ayudar a las víctimas de un desastre, ya sea natural o provocado por el hombre, y orientadas a aliviar su sufrimiento inmediato de diversas maneras: proporcionando alimento, recursos de toda índole, asistencia sanitaria, etc. No implica una participación local, ya que los recursos son enviados desde la supervisión internacional.

**Índice de Desarrollo Humano:** Para calcular el Índice de Desarrollo Humano se utilizan distintos tipos de indicadores. En el ámbito de salud se incluye la esperanza de vida al nacer, que indica cuál es la edad más probable que alcanzaría una persona que nace en un período determinado, si se mantienen los patrones demográficos. En educación se incluyen tanto la tasa de alfabetización de mayores de 15 años como la matriculación combinada de los tres niveles educativos. Y, finalmente, el nivel de vida se aproxima utilizando los ingresos promedio de la población.

**Teoría del Shock (teoría del pánico):** La Teoría de Shock se basa en el stress psicológico provocado sobre una persona o grupo de personas para introducir conceptos ajenos a su naturaleza y cultura. Se utiliza cuando el Estado necesita legitimar una acción que normalmente vulnera los derechos de los ciudadanos. Los pasos para desarrollar son:

1. Se aplican las reformas que vulneran los derechos ciudadanos
2. Agentes paraestatales generan pánico

3. La situación de pánico obliga a parte de la población a solicitar más presencia del Estado a través de sus fuerzas para reestablecer el orden
4. El Estado hace uso de su fuerza y recursos para “normalizar” la situación que el mismo Estado incitó.
5. Se justifican las reformas con el pretexto de mantener la situación bajo control y la paz social. (Cohen, 1972)

**Riqueza Inmaterial:** La capacidad de establecer y mantener relaciones sociales; la capacidad de conservar tradiciones; la capacidad de elegir sus propias formas de establecer relaciones económicas, políticas y de gobernanza (no de gobierno, pues la forma en que una sociedad ejerce control sobre sí misma no es obligatoriamente a través de un gobierno nacional tradicional).

**Tercer Mundo:** El concepto tercermundista fue acuñado durante la guerra fría para describir aquellos países que no formaban parte del bloque comunista o capitalista siendo la mayoría de estos países son del cono sur. En la actualidad el termino tercermundista se aplica a los es en vías de desarrollo dada la supresión del segundo mundo.