

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

APOYO EN EL ESTUDIO PARA LA CREACIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO
TESIS DE GRADO

JENNYFER NOEMI SOLIS GODÍNEZ
CARNÉ 20182-13

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, AGOSTO DE 2017
CAMPUS CENTRAL

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

APOYO EN EL ESTUDIO PARA LA CREACIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO
TESIS DE GRADO

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

POR
JENNYFER NOEMI SOLIS GODÍNEZ

PREVIO A CONFERÍRSELE
EL TÍTULO Y GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADA 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: LICDA. 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: LICDA. GUISELA ELIZABETH MARTINEZ CHANG DE NEUTZE

NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN

MGTR. ALFREDO ESTUARDO BEDREGAL CALVINISTI

REVISOR QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN

MGTR. BEATRIZ BRAVO MORALES DE MOLINA

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

Atentamente me dirijo a Uds. en mi calidad de *asesor/supervisor* nombrado para el trabajo de graduación del estudiante: Jennyfer Noemí Solís Godínez No carnet: 2018213 e identificado con el título definitivo: APOYO EN EL ESTUDIO PARA LA CREACIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO, función que inicié el 12 de enero del año 2017 y concluí el 9 de junio del año 2017. Al respecto, les comunico que sostuvimos un promedio de doce reuniones de trabajo con el estudiante, **luego de las cuales, de las orientaciones, discusiones y sugerencias**, así como de la lectura y revisión del informe final que me presentó, puedo afirmar lo siguiente:

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

Cordialmente:



Dr. Alfredo Estuardo Bedregal Calvinisti
Asesor



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
No. 041037-2017

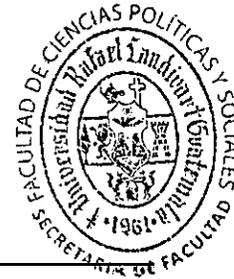
Orden de Impresión

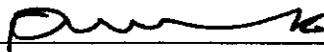
De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado de la estudiante JENNYFER NOEMI SOLIS GODÍNEZ, Carnet 20182-13 en la carrera LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES, del Campus Central, que consta en el Acta No. 04123-2017 de fecha 7 de agosto de 2017, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

APOYO EN EL ESTUDIO PARA LA CREACIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

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

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 24 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

Agradecimientos

Durante los años de la carrera universitaria, existieron acontecimientos tanto buenos y malos. Posiblemente, durante la lucha por alcanzar mis sueños y defender mis ideales seguirán surgiendo diversas circunstancias. Algunas personas no creerán en lo puedo llegar hacer y ser. Sin embargo, durante la travesía, se encontrarán a otras personas dispuestas a realizar el cambio.

Le agradezco a Dios, por darme la oportunidad de desarrollarme plenamente, tanto en el ámbito personal como profesional. Asimismo, por darme sabiduría, fuerza y paciencia en todas las situaciones vividas, en las cuales me han fortalecido durante mi carrera universitaria y he sido capaz de llegar más allá con su ayuda.

A mis padres, Miguel Ángel Solís y Noemí Godínez de Solís. Por darme lo necesario en el momento pertinente. Gracias por estar conmigo en todo momento, sé que no hay familia con un “modelo de tipo ideal”. Sin embargo, agradezco su esfuerzo y dedicación, hoy soy lo que soy por ustedes. Los amo. Este éxito es más de ustedes que mío. Gracias por darme el don de la perseverancia y de la humildad, y por darme la oportunidad de desarrollarme en un mundo complejo.

A mis abuelos Marta Oquelí, Abel Godínez, Amparo Barrios y José Miguel Solís, los últimos tres no están físicamente en mi vida. Sin embargo, los cuatro marcaron mi vida de manera impresionante, no olvido mis raíces y los extraño entrañablemente.

A mis hermanos y cuñadas, a pesar de nuestras diferencias son personas importantes y gracias por los momentos compartidos. Gracias por darme la dicha de amar a mis sobrinos, ellos son una alegría inherente en mi vida.

A mis primas, primos, tías y tío. Muchas gracias por compartir conmigo en todo momento y por demostrarme su cariño incondicional.

A Jonathan Padilla y Marlom Padilla por ser mis mejores amigos durante 16 años. Ustedes son ejemplo digno de personas y profesionales. Gracias por consentirme demasiado y darme su amistad tan pura y sincera. Gracias por las risas y momentos inolvidables. Ustedes son valiosos en mi vida, los amo.

A Freddy Buenafé y Mynor Buenafé por ser mis consejeros y mis amigos. Su sabiduría me ha ayudado a entender muchas cosas. Gracias por aceptarme como soy; el respeto y cariño que les tengo es inmenso.

A mis mejores amigas de la Universidad. Virginia Pinto, Guadalupe Marroquín y Bianca López. Las amo inmensamente, ustedes son las personas más increíbles. Gracias por su apoyo incondicional, las risas, salidas, las pláticas y el estrés compartido durante nuestra vida académica. Sinceramente, espero que nuestra amistad florezca y coincidamos en otra oportunidad. Mis años de universidad fueron las mejores junto a ustedes.

A mi mejor amiga y hermana de toda la vida a Rocío Contreras. No tengo palabras para describir mis agradecimientos hacia ti, querida. Eres fabulosa. Gracias, amiga, por estar conmigo. Me has demostrado que la amistad sí existe y que perdura en el tiempo. Eres una gran persona y excelente profesional, estoy orgullosa de ti, por ende te valoro y respeto.

A Ahldett Loarca, por ser una amiga increíble. Asimismo, como tener ideas similares, en el cual el destino nos unió. Muchas gracias por tu amistad y ayuda; te deseo lo mejor de los éxitos y de la misma manera, espero coincidir contigo en otra oportunidad.

A SEGEPLAN, por darme la oportunidad de realizar mis pasantías y práctica profesional supervisada. Así como los colegas y ahora amigos que me ayudaron en todo momento como Hans Quevedo, Sintia Ramírez, Ana Méndez, Leticia de Rosales, Hermelinda Loch, Carmen Marroquín, Irma Orozco y Oliver Ávalos. Muchísimas gracias, me hicieron sentir como en casa. La experiencia fue muy gratificante, les estoy agradecida.

A mi alma máter, la Universidad Rafael Landívar. Mi segunda casa, en la cual me he formado y me ha dado las herramientas para enfrentar el mundo. Estoy eternamente agradecida los catedráticos y que ahora amigos.

A mi asesor, Alfredo Bedregal, ahora mi amigo. Gracias por guiarme en este proceso tan importante. Gracias por ayudarme, comprenderme, regañarme e impartirme de su valioso conocimiento, en el cual aprecio, admiro y respeto.

Por último, a mis compañeros y futuros colegas. Les deseo lo mejor de los éxitos. Los aprecio muchísimo, me han demostrado que son personas increíbles y gracias por cada risa en clase y por recordarlos siempre de una manera sonriente.

Índice

Resumen ejecutivo	3
Introducción.....	4
Capítulo 1: Marco Institucional	7
1.1 Origen de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN.....	7
Visión	8
Misión.....	8
Antecedentes históricos de la SEGEPLAN.....	8
1.2 Funcionamiento de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-	10
Estructura orgánica de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-.....	13
1.3 Proyecto y unidad aprobada	17
Capítulo 2: Metodología del Proyecto de Investigación.....	20
2.1 Antecedentes del tema	20
Períodos de la cooperación internacional para el desarrollo	20
Cooperación internacional en Guatemala.....	25
2.2 Delimitación del tema.....	28
La Política de Cooperación Internacional no Reembolsable.....	31
2.3 Planteamiento del Problema.....	34
Objeto de estudio.....	35
2.4 Objetivos del Proyecto	35
Objetivo general	35
Objetivos específicos	35
2.5 Metodología.....	36
2.6 Justificación	37
2.7 Paradigma científico de las Relaciones Internacionales	39
2.8 Teoría sistémica de David Easton	40
Capítulo 3: Evolución de la cooperación internacional	44
3.1 Conceptos de cooperación internacional	44
3.2 Instrumentos y tratados internacionales de cooperación internacional... 46	
La Declaración del Milenio y la eficacia de la cooperación internacional .. 47	
Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Consenso de Monterrey	47
Foro de Alto Nivel 1 -FAN 1-	48
Declaración de Roma sobre Armonización de la Ayuda.	48
Foro de Alto Nivel II -FAN II-	49
Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda	49
Foro de Alto Nivel III –FAN III- Programa de Acción de Accra	51

Declaración de Antigua I (mayo 2008)	52
Declaración de Antigua II (noviembre 2008)	53
Reunión de Seguimiento del Consenso de Monterrey (Doha, Qatar, 2008)	54
Declaración de Bogotá sobre Cooperación Sur-Sur	55
Declaración de Dili	57
Principios de Estambul.....	58
Foro de Alto Nivel IV –FAN IV- Asociación de Busán para la Cooperación Eficaz al Desarrollo	59
Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo: Orientarse hacia una Agenda del Desarrollo incluyente Post-2015.....	60
Objetivos de Desarrollo Sostenible	61
Segunda Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED)	63

Capítulo 4: Análisis de instrumentos nacionales sobre la cooperación

internacional no reembolsable.....	65
4.1 Plan Nacional de Desarrollo: K’atun Nuestra Guatemala 2032	65
4.2 Política General de Gobierno 2016-2020.....	67
4.3 El Plan Nacional de Desarrollo y la Política General de Gobierno.....	70
Política General de Gobierno, Plan Nacional de Desarrollo con relación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-.....	71
4.4 Primer Informe de Gobierno del Presidente Jimmy Morales 2016-2017	73
4.5 Política de Cooperación Internacional No Reembolsable en Guatemala (PCINR)	79
Marco legal de la PCINR.....	80
Debilidades de la PCINR.....	81
Política de cooperación internacional no reembolsable: desarrollo, coordinación y liderazgo.....	85
4.6 Plan de acción de la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable.....	87
Alcance del trabajo.....	88
Indicadores del plan de implementación	88
Resultados del plan.....	89
4.7 Informe de evaluación de la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable.....	90
4.8 Apreciaciones de los entrevistados sobre la PCINR.....	97
Alcances de la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable..	98
Limitantes de la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable	98
Sugerencias para la formulación de una nueva política de cooperación ..	99

Capítulo 5: Análisis comparativo a nivel América Latina sobre las políticas de

cooperación internacional para el desarrollo	101
5.1 Descripción de las políticas latinoamericanas para el desarrollo.....	101
5.1.1 Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo	101
Resumen Ejecutivo de la Política y Estrategia de Cooperación Internacional	

chilena para el Desarrollo	102
Objetivos Estratégicos 2015-2018	104
5.1.2 Agencia mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.	107
Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo	107
Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo	108
5.2 Análisis de las políticas de cooperación para el desarrollo Chile y México	110
Capítulo 6: Presentación de resultados y análisis de resultados.....	116
6.1 Resultados del proyecto	116
6.2 Resultados alcanzados.....	119
6.3 Análisis de resultados – aporte a las Relaciones Internacionales	120
Propuesta de Manual Operativo.....	123
Criterios para redactar la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo.....	125
Conclusiones.....	131
Recomendaciones.....	134
Referencias bibliográficas	136
Siglas y acrónimos	141
Anexos	143
Fotografía de la carta de aprobación	143
Entrevista.....	144
Fichero tipológico.....	145
Normativa Nacional sobre la Cooperación Internacional	149

Gráficas

Figura 1: Estructura orgánica de SEGEPLAN	12
Figura 2: Sistema de Cooperación Internacional.....	42
Figura 3: Porcentaje de distribución de la CINR (2016)	77
Figura 4: Cooperación para el desarrollo por México en el 2014	113

Tablas

Tabla 1: Relación entre los ODS, PGG y PND.....	71
Tabla 2: Convenios de CINR suscritos por convenios, prioridades presidenciales y ejes de la Política General de Gobierno 2016-2020	76
Tabla 3: Programa chileno de cooperación técnica.....	112

Resumen ejecutivo

El presente proyecto de grado se desarrolló por medio de una Práctica Profesional Supervisada -PPS-, realizada en la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. En la Dirección de Análisis de la Cooperación Internacional. El objetivo del proyecto en cual se estuvo trabajando fue realizar un dictamen técnico para ver las posibilidades de crear una política de cooperación. Con la finalidad de transitar de una Política de Cooperación Internacional no Reembolsable a una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

El proyecto se centra, básicamente en analizar la normativa en la que se rige la cooperación internacional, como documentos elaborados por la SEGEPLAN. Debido a que esta institución acentúa lineamientos para la gestión y eficacia de la Política de Cooperación no Reembolsable, marco en el cual Guatemala rige.

A tenor a lo anterior, se buscó información sobre políticas para el desarrollo y como resultado los países que contienen dichas políticas son Chile y México. Al tener un panorama completo sobre lo que se pretende realizar se propusieron tres documentos. El primero, para mejorar la relación sistémica de los entes rectores (MINEX, MINFIN y SEGEPLAN) con los donantes. El segundo documento, un esquema sobre la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el tercer documento, se menciona el Plan de Acción de la Política de Cooperación Internacional para el desarrollo.

Introducción

Dentro del *Plan Estratégico Institucional 2017-2020* de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia se hace mención a la pertinencia de transitar de una *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable* a una *Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Ello es con la finalidad de integrar a las demás modalidades de la cooperación internacional reembolsable.

El desarrollo de la investigación y análisis del presente trabajo se hizo a través de la Práctica Profesional Supervisada -PPS-, en la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, en la Dirección de Análisis de Cooperación Internacional. En ese sentido, el trabajo se realizó en los siguientes capítulos: El primer capítulo abarca el marco institucional que retrata el origen y funcionamiento de la institución, así como el proyecto en el cual se estuvo apoyando y a partir del cual se realizó el presente trabajo de grado.

En el segundo capítulo se aborda el marco metodológico. Este contiene los objetivos, general y específicos, y la metodología utilizada. Posteriormente, se expone el paradigma científico de las Relaciones Internacionales y, en ese sentido, se tomó la teoría sistémica de David Easton con la finalidad de entender la dinámica de sistemas particulares. En esta oportunidad se estudió el sistema de cooperación internacional en el caso guatemalteco. En el tercer capítulo, se explica conceptualización de cooperación para el desarrollo y también se hace una recapitulación de instrumentos y tratados internacionales con respecto al área de cooperación internacional.

El cuarto capítulo se hace un análisis sobre los principales instrumentos de la cooperación internacional. Esto incluye, el *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032*, la *Política General de Gobierno* y la *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable*. Asimismo, se realizó una discusión a raíz de las entrevistas que se hicieron a los directores de la Subsecretaría de Cooperación Internacional, un representante del MINEX y un delegado de la Embajada de Perú. El objetivo de las entrevistas fue obtener

una radiografía de las recepciones que se tiene sobre la PCINR. Ello, es para detectar las deficiencias de la Política y realizar una propuesta para la Política de Cooperación para el Desarrollo.

En el quinto capítulo se revisaron las políticas de cooperación internacional de Chile y México. Las mismas se describieron y posteriormente se analizaron. El objetivo de la investigación, primordialmente, es estudiar las políticas de cooperación para el desarrollo existentes en América Latina. Asimismo, la Dirección de Análisis de Cooperación Internacional mostró interés por conocer el contenido de ambas políticas para considerar criterios de las mismas en la elaboración de la propuesta de Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo para Guatemala.

Ello es importante debido a que en el *Plan Estratégico Institucional 2017-2020*, se menciona que es necesario transitar de una Política de Cooperación Internacional no Reembolsable hacia una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Esto se realiza con la finalidad de integrar a las demás modalidades de cooperación internacional, como lo son la reembolsable financiera, la técnica y en especie.

En el sexto capítulo, se presentan los resultados del proyecto. En este la practicante brinda una propuesta para realizar tres documentos en materia de:

1. El manual operativo.
2. La Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
3. El Plan de acción de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Se incluye además un esquema o estructura capitular para la posible elaboración de los mismos. En el primer documento se presenta el esquema de un manual operativo, el cual ayudará a regular de manera sistémica la relación entre los entes rectores de la cooperación internacional, las finanzas públicas y la planificación (MINEX, MINFIN y SEGEPLAN) con los donantes. El segundo, es un esquema sobre la Política de Cooperación Internacional para el

Desarrollo y por último, el tercer documento, es un esquema del Plan de Acción de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Este menciona el cómo se puede ejecutar la cooperación en Guatemala.

El insumo para elaborar los documentos enunciados anteriormente se obtuvo del análisis que se realizó del *Plan Nacional de Desarrollo*, del *Plan Estratégico Institucional* y de la *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable*. También se tomó en consideración el análisis comparativo de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo de Chile y México.

En el último apartado, se presentan las conclusiones del proyecto realizado en la Práctica Profesional Supervisada. Cabe resaltar que se encontraron debilidades dentro de la *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable*; tanto el ámbito interinstitucional, como dentro de la relación oferente y receptor. Como resultado de ello, el sistema de cooperación internacional en Guatemala empieza a tener deficiencias en la gestión. Por lo que al no arreglar los problemas, es difícil que una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo trabaje de forma alineada y que los resultados esperados sean acordes al *Plan de Desarrollo*.

Capítulo 1

Marco Institucional

1.1 Origen de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN.

Es el órgano de planificación del Estado, establecida como una institución de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República.

A la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia - SEGEPLAN- le corresponde coadyuvar a la formulación de la política general de desarrollo del Gobierno, evaluar su ejecución y efectos.

Para hacer operativa su naturaleza, “tiene dos ámbitos de planificación y programación: el global y sectorial y el de su validación en las instancias de participación ciudadana, en todo el territorio nacional, por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo”. (SEGEPLAN, 2015, p. 1)

En Guatemala, compete a la SEGEPLAN como institución de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República, ser el responsable de formular las políticas y programas de cooperación internacional; así como priorizar, gestionar, negociar, administrar y contratar la cooperación financiera no reembolsable otorgada por organismos internacionales y gobiernos extranjeros para la realización de proyectos de interés común y coordinar su ejecución.

SEGEPLAN (2013), menciona lo siguiente:

Su marco jurídico nacional sobre las acciones de la cooperación se define fundamentalmente por la Constitución Política de la República, la Ley del Organismo Ejecutivo, Ley del Organismo Legislativo, Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento, las leyes internas de MINEX, MINFIN, SEGEPLAN, también tienen implicaciones para la cooperación internacional, la ley de la Contraloría de Cuentas de la República de Guatemala, la Ley de Contrataciones del Estado y Ley Orgánica del Banco de Guatemala (p.7).

Estos últimos instrumentos jurídicos son de vital importancia, debido a que han tenido un impacto a nivel nacional, puesto que todos los proyectos se tienen que armonizar a ellos para cumplir con la normativa vigente; asimismo, los proyectos de cooperación internacional deben estar alineados con el *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032* con el fin primordial de alcanzar el desarrollo a nivel nacional.

Visión

Al 2020 la SEGEPLAN es reconocida como una institución técnicamente sólida que orienta y acompaña a las instituciones públicas de manera eficiente y oportuna, en los procesos de políticas públicas, planificación, inversión pública y cooperación internacional, con base en las prioridades del desarrollo que se deriva del sistema (SEGEPLAN, 2016, p.1).

Misión

La SEGEPLAN es el ente de planificación del Estado, que asesora y asiste técnicamente a las instituciones públicas y al Sistema de Consejos de Desarrollo, para vincular los procesos de políticas públicas, planificación y programación con el Plan y la Política Nacional de Desarrollo, así como su debido seguimiento y evaluación (SEGEPLAN, 2016, p.1).

Antecedentes históricos de la SEGEPLAN

El 01 de noviembre de 1954 se creó el Consejo Nacional de Planificación Económica, integrado por los Ministros de Economía y Trabajo, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura, Salud Pública y Asistencia Social, por los Presidentes del Banco de Guatemala e Instituto de Fomento de la Producción y por tres delegados del Presidente de la República. (SEGEPLAN, 2015)

El 12 de diciembre de 1997, según *Decreto Legislativo 114-97*, el Consejo Nacional de Planificación Económica cambia su denominación y se convierte en la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. *El Decreto número 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo*, confiere a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, autonomía propia,

la cual le permite, entre otras funciones:

Tener presupuesto propio, tomar sus propias decisiones y emitir sus propios proyectos, los cuales únicamente necesitan de la aprobación de la Dirección Técnica del Presupuesto en el Ministerio de Finanzas Públicas. Con las funciones que otorga el *Decreto Legislativo 114-97*, artículo 14, la SEGEPLAN es elevada al rango de Ministerio (SEGEPLAN, 2015, p.1).

SEGEPLAN es una institución autónoma del gobierno, en el cual es un cerebro capaz de ejecutar, monitorear, ejecutar procesos y mecanismos. En el ámbito de gestión y administración pública, se establece ciertos pasos para el funcionamiento del mismo; cómo y cuales métodos se pueden implementar para los temas a tratar. Como también en el área de cooperación internacional, actualmente se basa en su política de cooperación internacional no reembolsable, en lo que entra donaciones de los entes cooperantes tanto países como instituciones internacionales.

Mediante el *Acuerdo Gubernativo 677-98*, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, se constituye como una Secretaría de apoyo a la gestión del Presidente de la República, como órgano de planificación y programación del Estado (SEGEPLAN, 2015, p.1).

La SEGEPLAN (2015), con base en su *primer Reglamento Orgánico Interno (Acuerdo Gubernativo 224-2003)*, hace mención:

A la incorporación de una organización que le permitía cumplir con las funciones que en forma directa están contenidas en el espíritu de la legislación emitida a favor de la participación ciudadana: *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto No. 11-2002, Código Municipal. Decreto No. 12-2002 y Ley General de Desarrollo Social, Decreto No. 42-2001. El nuevo Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría*, aprobado por medio del *Acuerdo Gubernativo No. 497-2007*, publicado con fecha 31 de octubre de 2007, constituye la culminación

del proceso de institucionalización de la planificación participativa en Guatemala, iniciado en 1973 (p.1)

Derivado de los nuevos desafíos que la institución enfrentó para coadyuvar en el impulso del desarrollo del país, y como consecuencia de la implementación del *Plan Estratégico Institucional 2008-2012* de la Secretaría. Se estableció la necesidad de adecuar la estructura organizacional para el cumplimiento de los objetivos planteados, lo cual fue oficializado mediante la aprobación del *Reglamento Orgánico Interno 2010*, según *Acuerdo Gubernativo 271-2010*.

Por lo anterior, SEGEPLAN se encarga de investigar, estudiar y analizar el contexto tanto nacional como internacional, así como las tendencias de la realidad política, económica, social y cultural que caracteriza el comportamiento del desarrollo nacional, esto con el fin de conocer las causas y buscar la solución para alcanzar los objetivos propuestos al *Plan Nacional de Desarrollo, K'atun Nuestra Guatemala 2032*. Asimismo, por su vital importancia para ejecutar y monitorear, está dentro de los tres entes rectores -MINFIN, MINEX, SEGEPLAN- en los cuales son los que dan pauta para la ejecución, aprobación y monitorea la cooperación internacional.

1.2 Funcionamiento de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-

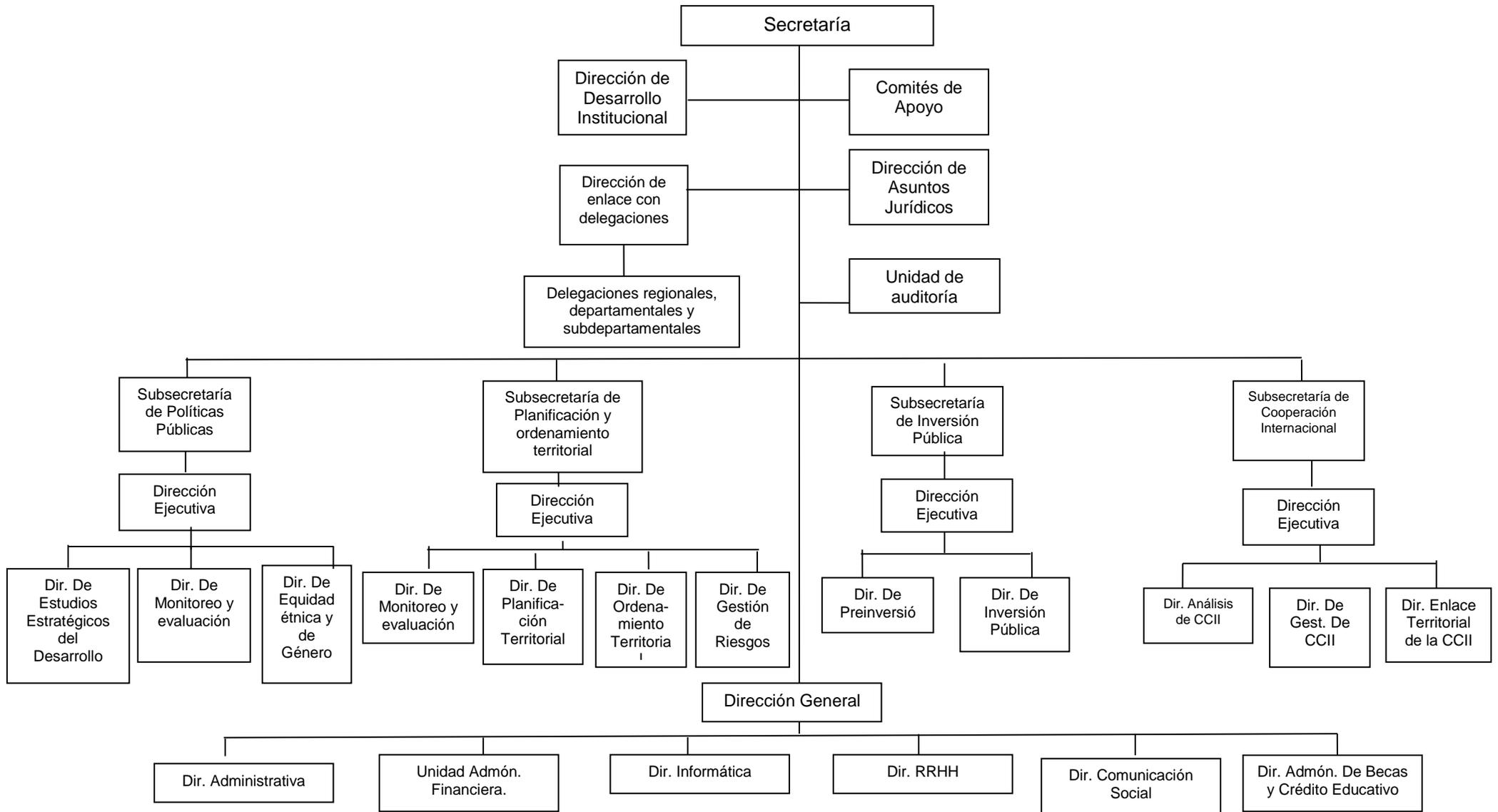
Según *el reglamento orgánico interno de SEGEPLAN*, en el artículo 1) se menciona lo siguiente: la SEGEPLAN (2010, p.1), es el órgano de planificación del Estado y de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República, cuyas funciones se encuentran determinadas en la *Ley del Organismo Ejecutivo*.

En el *Compendio de los principales compromisos nacionales e internacionales sobre la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo* (2013) se menciona que:

La SEGEPLAN, dentro sus funciones operativas, le corresponde, en

materia de cooperación internacional. La coordinación y facilitación de las políticas y programas de la cooperación internacional, la orientación y el asesoramiento a las instituciones de la administración pública; dar cumplimiento a lo establecido a la Declaración de París, en lo que concierne a la apropiación, alineación y armonización de la cooperación internacional. (p. 5).

Figura 1
Estructura Orgánica de SEGEPLAN



Fuente: Elaboración propia con datos de la estructura orgánica de SEGEPLAN. Consultado el 01 de diciembre del 2016 de la World Wide Web:

http://www.segeplan.gob.gt/nportal/images/Segeplan_Organigrama.png

Estructura orgánica de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-

La SEGEPLAN se estructura administrativa es de la siguiente manera: a) despacho superior, b) subsecretarías, c) dirección general, d) dirección de apoyo técnico, e) área de control.

En el despacho superior está compuesto por la Secretaría, seguidamente de la Dirección de Desarrollo Institucional, Comités de apoyo, Dirección de Enlace con Delegaciones, Dirección de asuntos jurídicos, Delegaciones regionales, departamentales y subdepartamentales y por la Unidad de Auditoría Interna (UDAI). Según la *Ley Orgánica Interna de SEGEPLAN* (2010):

Vela por el cumplimiento del orden jurídico en los diversos asuntos de su competencia y entre sus funciones puede dirigir y coordinar la labor de sus dependencias, así como administrar los recursos humanos, físicos y financieros, velando por la eficiencia y eficacia en el empleo de los mismos, dictando además las disposiciones pertinentes (p.7).

Asimismo, es importante mencionar la existencia de las cuatro subsecretarías, por lo que En la *Ley Orgánica Interna de SEGEPLAN* (2010), hace mención en el artículo 6, literal a) el funcionamiento general de las subsecretarías. “Estas tienen bajo su responsabilidad: planificar, organizar, dirigir, controlar y evaluar las responsabilidades y actividades que el reglamento asigna a las direcciones bajo su competencia, en función del plan estratégico institucional y de los planes operativos anuales de SEGEPLAN” (p.8).

En primer plano está la Subsecretaría de Políticas Públicas. Está conformada por una dirección ejecutiva, asimismo se encuentra la Dirección de Estudios Estratégicos del Desarrollo, así como la Dirección de Monitoreo y Evaluación, y por último la Dirección de Equidad Étnica y de Género.

La segunda subsecretaría es de Planificación y Ordenamiento Territorial. Esta cuenta con una Dirección Ejecutiva, así como la Dirección de Planificación Sectorial, Dirección de Planificación Territorial, Dirección de Ordenamiento Territorial y por último la Dirección de Gestión de Riesgos.

La tercera subsecretaría es la de Inversión Pública. Se conforma por una Dirección Ejecutiva, como también una Dirección de Preinversión y la Dirección de Inversión Pública.

Por último la Subsecretaría de Cooperación Internacional la integra una Dirección Ejecutiva, la Dirección de Análisis de la Cooperación Internacional, Dirección de Gestión de la Cooperación Internacional y Dirección de Enlace Territorial de la Cooperación Internacional.

La Subsecretaría de Cooperación Internacional, según la *Reglamento Orgánico Interno de SEGEPLAN* (2010), “tiene por responsabilidad formular e implementar la política de cooperación internacional y su estrategia, en función de las prioridades del país, por medio de una efectiva priorización, gestión, negociación, administración y contratación de la cooperación internacional no reembolsable” (p.23).

Dentro de la Subsecretaría de Cooperación Internacional está la Dirección de Análisis de Cooperación Internacional. Según el artículo 26) del *Reglamento Orgánico Interno de SEGEPLAN* (2010):

Esta instancia tiene por atribución proponer el contenido de las políticas y/o estrategias dentro del ámbito de la cooperación internacional a nivel sectorial, institucional y territorial, así como monitorear las acciones de cooperación internacional, con vistas a evaluar y determinar su eficiencia y eficacia en el desarrollo nacional (p.24).

A su vez estudia y analiza el comportamiento y las tendencias de la comunidad internacional que se adecuen a la política y/o estrategia del país. SEGEPLAN (2010) También es responsable de analizar y promover el potencial de

Guatemala como país oferente de cooperación técnica en estrecha alianza con las instituciones responsables de la política exterior (p.24).

Los siguientes son responsabilidades que están estipuladas en el *Reglamento Orgánico Interno de SEGEPLAN* (2010, pp. 23-25) sobre la Dirección de Análisis de la Cooperación Internacional:

1. Realizar propuestas de diseño, actualización y/o implementación, a la Subsecretaría de Cooperación Internacional, de la política y/o estrategia de la cooperación internacional, así como brindar el seguimiento, monitoreo y evaluación correspondiente según el ámbito de su competencia.
2. Elaborar análisis especializados de carácter estratégico de la cooperación internacional en el ámbito de su competencia en el país e identificar las potencialidades nacionales para ofertar cooperación horizontal Sur-Sur.
3. Dar seguimiento a compromisos nacionales en materia de cooperación, incluidos los procesos de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad de la cooperación internacional.
4. Coordinar el establecimiento y funcionamiento del Sistema de Información de la Cooperación Internacional para el adecuado registro de la información por parte de las fuentes cooperantes y de la Dirección de Gestión de la Cooperación Internacional.
5. Evaluar el grado de efectividad e impacto de los programas de la cooperación internacional al desarrollo, en coordinación con la Dirección de Monitoreo y Evaluación.
6. Dar seguimiento a las instancias de coordinación de la cooperación internacional conforme su competencia institucional y que le sean

asignadas por la Subsecretaría de Cooperación Internacional.

7. Generar y analizar información del sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de la cooperación internacional.
8. Dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el país en materia de cooperación internacional.
9. Asesorar, apoyar y dar seguimiento, conforme la naturaleza de la SEGEPLAN, a las diferentes instituciones gubernamentales en materia de cumbres y eventos internacionales, relacionados con cooperación internacional y al cumplimiento de los compromisos que de ellas emanen.
10. Elaborar el informe anual de balance sobre la cooperación internacional en el país en coordinación con las demás direcciones de la Subsecretaría de Cooperación Internacional.
11. Cumplir las demás funciones inherentes a la naturaleza de sus actividades y las que el jefe inmediato superior o el Secretario le asigne.

Al resaltar la importancia de las responsabilidades que tiene la Dirección de Análisis de Cooperación Internacional, es relevante mencionar que monitorea la cooperación internacional y elabora informes. En la actualidad también se pretende cimentar bases para crear una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Según el artículo 29) de la *Ley Orgánica Interna de SEGEPLAN* (2010) explica que:

La Dirección General es la encargada de coordinar, facilitar, supervisar y dar seguimiento a las acciones derivadas de las responsabilidades propias del Despacho para el cumplimiento de los planes institucionales. Tendrá a su cargo, entre otros, la coordinación de las áreas de administración y finanzas, así como la de asuntos estratégicos (p. 28).

Asimismo, la Dirección General tendrá bajo su responsabilidad la Dirección Administrativa, Unidad de Administración Financiera (UDAF), Dirección de Informática, Dirección de Recursos Humanos, Dirección de Comunicación Social y la Dirección de Administración de Becas y Crédito Educativo.

1.3 Proyecto y unidad aprobada

El 12 de enero del 2017, se dio inicio al proyecto práctica supervisada, denominado: *“Apoyo en el estudio para la creación de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo”*.

El ámbito temático de cooperación internacional, se llevó a cabo por medio del Director de Análisis de la Cooperación Internacional, Oliver Ávalos. Asimismo, fue la persona encargada que supervisó y apoyó al practicante durante las 280 horas laboradas en la institución del Estado.

Aunado a ello, la dirección estaba planteando, inicialmente, la posibilidad de fortalecer la *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable* de Guatemala por medio de la elaboración de la Política de Cooperación para el Desarrollo.

Sin embargo, durante la revisión de la *Política*, se encontraron debilidades técnicas que se mencionan en el mismo documento, así como en su *Plan de Acción*. El *Plan* se centra en cómo debe actuar la institucionalidad pública, específicamente en SEGEPLAN.

Por lo tanto, la Dirección de Análisis de la Cooperación Internacional quiere derogar la política actual de cooperación internacional, con la finalidad de incorporar de forma coherente la cooperación reembolsable, técnica y de especie en una nueva política. Así como, alinear la cooperación según lo estipulado en el *Plan Estratégico Institucional 2017-2020* (PEI). Por lo tanto, SEGEPLAN (2016) menciona lo siguiente: “La política de cooperación internacional para el desarrollo, permite gestionar, alinear prioridades nacionales, así como su registro oportuno para mejorar los niveles de

transparencia y rendición de cuentas de la ayuda oficial para el desarrollo”. (p. 5)

Para realizar el proyecto de Práctica Profesional Supervisada -PPS-, se tuvo acceso a toda la documentación de carácter público y clasificado existente de la SEGEPLAN.

Para la formulación del proyecto de PPS se revisaron los siguientes documentos: *el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032*, *el primer informe de Gobierno del Presidente Jimmy Morales*, *el Plan Estratégico Institucional 2017-2020* y la *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable*, realizado por SEGEPLAN. Asimismo, se recopiló información a nivel América Latina sobre la existencia de políticas de cooperación internacional para el desarrollo. También se realizaron entrevistas a los directores de las direcciones de cooperación internacional, un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores y a un delegado de la Embajada de Perú. Estas actividades se emprendieron con el objetivo de entender a profundidad la necesidad de transitar hacia una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Es importante mencionar que en el ciclo de la cooperación internacional reembolsable y no reembolsable, según SEGEPLAN (2016):

Se observa que las intervenciones de este tipo tienen un bajo impacto en los resultados de desarrollo, los cuales pueden o no estar reflejados en el marco de política pública. Ello contribuye a una limitada efectividad de los recursos externos, dificultando la adecuada gestión para el desarrollo del país. No alcanzar este tipo de resultado deriva en un escaso cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado de Guatemala en materia de desarrollo (p.25).

Por ende, para Guatemala el tema de cooperación internacional es muy complejo debido a que se han tenido problemas en la gestión, ejecución, coordinación interinstitucional, desembolso y seguimiento. Con ello se altera la

efectividad del circuito de la cooperación junto con los entes cooperantes.

Capítulo 2

Metodología del Proyecto de Investigación

2.1 Antecedentes del tema

Períodos de la cooperación internacional para el desarrollo

En el primer periodo de la cooperación internacional empieza en los años cincuenta hasta los años sesenta. Tras la caída del nazismo en la Segunda Guerra Mundial, nacen preocupaciones económicas y políticas dando origen al sistema institucional de la cooperación al desarrollo.

Mientras que en el lado geopolítico, el fin de la Segunda Guerra Mundial marca el comienzo de la Guerra Fría y los divide en dos grandes bloques ideológicos. El capitalismo liderado por Estados Unidos y el socialista liderado por la Unión Soviética. En este contexto surge y posteriormente evoluciona la cooperación internacional. Griffin (1991) afirma:

Los programas de ayuda exterior no fueron otra cosa que un subproducto de la Guerra Fría: la confrontación ideológica entre el Este y Oeste habría determinado el destino real de los flujos de ayuda, de tal manera que quedaban asignados de acuerdo con criterios geoestratégicos, buscando en último término el establecimiento de zonas seguras (Aristizábal, Calabuig, Cuesta, Gómez, Lozano, Monzó y Torres, 2010, p. 14).

En Europa estaba atravesando una crisis económica producto de la Segunda Guerra Mundial. Por ello, necesitaba de apoyo externo para iniciar el proceso de reconstrucción. *El Plan Marshall* fue la respuesta de Estados Unidos para ayudar a la reconstrucción europea y también esto, ayudaría a frenar la influencia soviética. Este *Plan* fue el primer modelo de cooperación basado en el desarrollo.

Desde el lado teórico, durante esta época nacen las teorías desarrollistas. Asimismo, la cooperación internacional se institucionaliza, ello tiene influencia de los factores políticos y económicos. Los instrumentos que se emplearon

para realizar los proyectos de cooperación al desarrollo centrados en el componente tecnológico y en infraestructuras.

Posteriormente, en el segundo período, los setenta, marcado por la recesión económica mundial como producto de las dos crisis del petróleo; en la agenda del desarrollo, tras veinte años de cooperación internacional, se constata su fracaso y el debate teórico toma una perspectiva de las necesidades básicas. Asimismo, la cooperación al desarrollo no había funcionado porque hubo diversos factores que lo impidieron.

Entre ellas estaban las inversiones realizadas en el Tercer Mundo se habían enfocado en sectores que no fueron de mayor impacto para la transformación de la estructura productiva. El otro factor, involucra los flujos financieros y de cooperación debido a que involucraba intereses geoestratégicos de los países donantes y muchas veces condicionados a sus exportaciones, por medio de los mecanismos de la ayuda condicionada.

En 1974 en la Declaración del Nuevo Orden Económico Internacional, se reclaman distintas reglas y mecanismos para el comercio internacional, en donde los países en vías en desarrollo tendrían acceso a los mercados mundiales y facilitar la transferencia tecnológica. Aristizábal, et al. (2010) mencionan “establecía el ejercicio de la soberanía nacional sobre los recursos naturales y control de las inversiones privadas extranjeras como los principales medios para cambiar las relaciones con el mundo desarrollado” (p.22).

Posteriormente, el tercer período fue en los años ochenta. En esta década se da la crisis de la deuda externa. Un efecto procedente del incremento de los precios del petróleo afectó a los Gobiernos de los países productores aumentando las divisas y se situaron en la Banca Internacional de Europa, Japón y Estados Unidos. Ello hizo que la Banca Privada Internacional fuera a buscar empresas y países a los que ofrecería sus préstamos y créditos bajos en tipos de interés. Asimismo, Aristizábal, et al. (2010) explican lo siguiente:

Por lo que afecta el debate sobre el desarrollo, las economías de muchos países deudores fueron a la quiebra mientras que los países occidentales se beneficiaban del flujo de capitales que volvía la Banca Privada. Por otro lado, se adopta un nuevo modelo económico neoliberal, conocido como el Consenso de Washington. Basado en la liberalización económica, el predominio de las fuerzas del mercado, apertura externa y supremacía al sector exportador, en el que se busca una nueva modalidad de inserción en la economía mundial (p.24).

La adopción de este modelo político económico fue impulsada por la aplicación de las políticas de ajuste estructural y reforma económica promovidas por las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Con el objetivo de disminuir el déficit público y externo. Para ello se tenían que implementar políticas de reducción; del gasto público, salarios reales y de privatización de empresas públicas y de la liberalización de la economía. Asimismo, Aristizábal, et al. (2010) explican:

Desde el punto de vista de la cooperación al desarrollo, las políticas de ajuste tuvieron los siguientes efectos: muchos organismos donantes condicionaron la entrega de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) al cumplimiento de los planes de ajuste estructural impuestos a cada uno de los países. En segunda lugar, se incorporó a la agenda de los donantes un mayor protagonismo de la empresa privada y un foque más favorable al mercado y a la liberalización económica. Posteriormente, debido al fuerte recorte en el gasto social, muchos proyectos de cooperación al desarrollo fracasaron, como consecuencia de falta de financiación de la cooperación al desarrollo. Por último, la condición de los planes de estabilización, inicialmente prevista para el ámbito económico se extendió a otras áreas y ámbitos de la cooperación al desarrollo. Esto demuestra que la ayuda y la condicionalidad que ella trae aparejada son un mecanismo para la expansión de los valores, las instituciones y normas que determinan el orden mundial (p.25).

Durante los años ochenta, nace otro hito relevante sobre el desarrollo y la cooperación. El 4 de diciembre 1986, surge la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En esta Declaración se define el concepto de desarrollo, Aristizábal, et al. (2010) menciona “un proceso global, económico, social, cultural, y político que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos, sobre la base de la participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de beneficios que se derivan de él” (p.25).

El desarrollo se vincula a los derechos humanos, debido a que se ve como un derecho inalienable en el cual todo ser humano tiene la facultad de participar en un desarrollo político, económico, social y cultural en que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades que contribuyen al desarrollo del ser humano.

El cuarto período, los noventa y principios del dos mil, se caracterizó por el debate entre el desarrollo y la cooperación inducido por el fin de la Guerra Fría y el fin de la confrontación Este-Oeste. Con estos acontecimientos se pudo reorganizar el poder y la hegemonía tanto política, militar y económica en gran escala.

En el ámbito comercial, económico, financiero y tecnológico, la disolución del campo socialista deja la escena mundial bajo la influencia de tres bloques. Vidal Villa (1998) afirma lo siguiente:

Los bloques altamente interpenetrados por la internacionalización del capital: Estados Unidos junto con Canadá teniendo una hegemonía sobre América Latina; la Unión Europea, estaba en proceso de expansión hacia Europa Central y Oriental, y la ex URSS, se estaba extendiendo su hegemonía hacia África, Medio Oriente y en el Mediterráneo; y Japón, su expansión se desarrollaría en el Sudeste asiático y el Pacífico, con China como pilar militar y abastecedor de materias primas de ese bloque (Aristizábal, et al. 2010, p. 27).

Los efectos que se produjeron en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo son múltiples. Aristizábal, et al. (2010) explican que:

Se ha hecho disminuir el interés hacia determinadas zonas geográficas del mundo, por lo que ha afectado directamente a la menor preocupación de las principales potencias hacia los países pobres. Seguidamente, tras la caída de la economía soviética, las políticas neoliberales del Consenso de Washington, recibieron gran impulso. El mercado fue presentado como la única alternativa para la organización de la vida económica, y el modelo soviético, de fuerte intervencionismo estatal, lo tomó como un obstáculo para el funcionamiento de la economía (p.27).

A finales de los noventa y los primeros del siglo XXI, nace un trascendente consenso mundial sobre la importancia de la lucha contra la pobreza. Como producto de ello, en el año 2000, se crearon los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se utilizaban en todas las políticas de la Ayuda Oficial al Desarrollo de los organismos bilaterales y multilaterales.

En los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) exponen ocho objetivos en los cuales ayudarán a promover el desarrollo a nivel mundial. Asimismo, en la agenda del desarrollo, el tema principal es luchar contra la pobreza. Otras instituciones, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional presentaron su preocupación ante esta problemática y adoptaron el *Marco Integral de Desarrollo*. Este *Marco* supone un cambio sustancial en el enfoque del desarrollo de estos donantes.

Del mismo modo, Robb (2004) y Ferrero (2008), explican que “la visión del desarrollo que plantea es multidimensional; además, se pone el acento en la coordinación entre todos los actores involucrados resaltando los beneficios del proceso de la cooperación entre gobiernos, agencias de ayuda, sociedad civil, sector privado y por último, enfatizan la importancia de que sea el país el que dibuje su propia estrategia de desarrollo y no los donantes” (Aristizábal, et al., 2010, p. 34).

El último período, el actual, existe una vinculación en los temas de seguridad y migración con la cooperación al desarrollo y el impulso a la reforma de la gestión del sistema para mejorar la eficacia, como lo recoge la Declaración de París y el Plan de Acción de Accra.

Estos últimos pretenden hacer frente algunos problemas, en los cuales se centran, específicamente, en las cuestiones relativas a la multiplicidad de donantes y la escasa apropiación de la Ayuda Oficial al Desarrollo en los países receptores. Se elaboran cinco estrategias de desarrollo operativo por parte de los países receptores y donantes en los cuales son: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.

Los principios anteriores, son directrices que marcan cómo se trabajará la cooperación internacional. Esto es con la finalidad de controlar el circuito de gestión y para que favorezca a los entes cooperantes tanto oferentes como receptores.

Cooperación internacional en Guatemala

Históricamente, la cooperación internacional (CI) ha tenido un papel importante en la agenda del desarrollo del país a través de dos factores que se interrelacionan: los montos desembolsados al país en materia de donaciones y préstamos durante el proceso de implementación de los Acuerdos de Paz, así como programas sectoriales que apoyan y complementan los esfuerzos que realiza el país en materia de desarrollo. Esto ha ayudado al país a crecer de manera paulatina, tanto en el diálogo y evaluación conjunta entre cooperantes y gobierno.

El objetivo primordial es lograr consolidar un sistema de planificación de desarrollo que permita gobernar por políticas públicas y establecer criterios de medición y evaluación de su progreso, así como para lograr que la cooperación internacional se convierta en un complemento efectivo a los resultados de desarrollo que persigue el país, fortaleciendo la institucionalidad pública.

Asimismo, SEGEPLAN (2015) menciona lo siguiente:

Guatemala, se comprometió a la aplicación y promoción de la nueva arquitectura internacional con el propósito de coadyuvar a la consecución de los ODM. Sin embargo, es hasta la Declaración de París y el diálogo posterior con los cooperantes internacional, el gobierno creó en 2005 el Gabinete de Cooperación Internacional (GCI), sin embargo este no fue operativo hasta el 2008, denominándose como Consejo de Cooperación Internacional (CCI). En la Reunión de Alto Nivel en Antigua Guatemala en el 2008, entre el Gobierno de Guatemala y los cooperantes que apoyan al país agrupados en el G13. El Gobierno de Guatemala informó a los cooperantes de la creación del CCI, integrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, SEGEPLAN y el Ministerio de Finanzas Públicas. El objetivo de este *Consejo* es hacer efectiva los principios establecidos en la Declaración de París, los involucrados compartirán esfuerzos para regular la cooperación internacional (p.27).

Posteriormente a ello, para mejorar los procesos de la cooperación internacional, se requería de la formalización legal de las funciones de cada una de las instancias coordinadoras, diferenciar modalidades e implementar una rectoría específica que articule a los diversos actores (cooperantes, gobierno y sociedad civil). Para el cumplimiento del marco nacional e internacional de la cooperación internacional, fortaleciendo la gestión de la cooperación internacional y cumplir de los resultados de desarrollo.

Asimismo, SEGEPLAN (2014) explica que:

Ante la baja capacidad instalada en las instituciones para formular productos y resultados alineados a la planificación nacional y la débil coordinación interinstitucional para la gestión de recursos, las unidades ejecutoras respondían a la oferta de las fuentes cooperantes, ya que la gestionaban por su cuenta y sin articular debidamente desde el inicio a lo largo del proceso con los entes responsables de la Cooperación Internacional, principalmente con SEGEPLAN (p.28).

El proceso adolece el proceso de la coordinación y rectoría, los flujos de ayuda no estaban determinados por la demanda de recursos complementarios según las prioridades establecidas por el gobierno respecto con las demandas de desarrollo. Tras estas determinantes, SEGEPLAN (2015) explica los siguientes factores:

El primer factor es cuando la cooperación se aproxima a las instituciones con una oferta predeterminada débilmente alineada a las prioridades nacionales. El segundo, prevalece una agenda de corto plazo en las decisiones para establecer los compromisos. Al respecto, la solución requería un procedimiento que defina y regule los mecanismos de negociación, contratación y suscripción de los instrumentos que formalizan la Cooperación Internacional no Reembolsable. Para enfrentar este vacío en la suscripción de instrumentos de donación, fue necesario implementar la solicitud de opinión o dictamen técnico de SEGEPLAN como condición para aprobar la cooperación internacional (p.28).

Asimismo, en el marco legal del Estado de Guatemala en *el Decreto número 114-97 del Congreso de la República y Ley del Organismo Ejecutivo*, mencionan que le compete a la SEGEPLAN formular para conocimiento y aprobación del Presidente y en consulta con los Ministerios de Estado, las entidades estatales correspondientes y otros organismos del sector público, así como ejecutar de manera oportuna el ciclo de la cooperación internacional financiera no reembolsable provenientes de entes cooperantes que le sea otorgada para la realización de proyectos de interés común y coordinar la ejecución.

En ese sentido, SEGEPLAN (2015) explica que en “el 2013 se presentó la *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable* aprobada por el acuerdo Gubernativo 17-2015. Entra en vigencia para todo el territorio a principios del 2015 con una duración de 10 años y propiciando que otras formas de cooperación (reembolsable, privada, nacional, etc.) pueda complementarla” (p. 28).

En ese marco, la *Política* trata de orientar el accionar institucional, en la cual guía y coordina en forma alineada y armonizada, la acción de los distintos actores que participan en el proceso de la gestión de la cooperación internacional. De tal manera, se tiene esperado alcanzar un trabajo de forma coordinada y coherente de las instituciones del Estado con responsabilidades y competencias diferenciadas, reconociendo la rectoría de SEGEPLAN.

2.2 Delimitación del tema

Para el gobierno de Guatemala, la cooperación internacional es muy importante, debido a que hay países y entidades internacionales que están interesados a contribuir al desarrollo de Guatemala. Para que esto se cumpla de acuerdo al *Plan Nacional de Desarrollo K'atun, Nuestra Guatemala 2032*, los entes cooperantes tienen que cumplir con los lineamientos estipulados en el plan, junto con la *Política de Cooperación Internacional No Reembolsable – PCINR-*, impulsada por SEGEPLAN en noviembre del 2013.

El Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032 “constituye la política nacional de desarrollo de largo plazo que articula las políticas, planes, programas, proyectos e inversiones; es decir, el ciclo de gestión del desarrollo” (CONADUR-SEGEPLAN, 2014, p. 5).

Aunado a ello, SEGEPLAN (2014), menciona que:

Es el instrumento por medio del cual se desarrollará y consolidará la gestión por políticas públicas, como dispositivo necesario para la buena gobernanza y el impulso de acciones sostenidas, integradas y articuladas de parte de todas las instituciones del Estado. Por ende, este plan nacional constituye la herramienta que orienta las intervenciones que el sector privado, otros organismos de la sociedad civil y la cooperación internacional impulsarán con el propósito de contribuir al desarrollo (p. 7).

El Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032 incorpora el conjunto de lineamientos dirigidos a fortalecer las rectorías sectoriales y la atención a las prioridades de protección social de la población. “Estas acciones constituyen la base para construir las condiciones que determinan y garantizan el desarrollo social y la seguridad humana, en los planos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales” (CONADUR-SEGEPLAN, 2014, p. 8).

El Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032, menciona los intereses nacionales. Estos delimitan los aspectos en los cuales, el gobierno y la cooperación deben trabajar para llegar al desarrollo del país. Asimismo, el *Plan* menciona la importancia de involucrar a los grupos étnicos, con el fin de fortalecer a los sectores y combatir las problemáticas en los cuales son recurrentes en el país. Se presentan a continuación los cinco ejes del plan (CONADUR-SEGEPLAN, 2014, pp.32-95):

1. **Guatemala urbana y rural:** “Establecer un modelo de gestión territorial que articula, en términos socioculturales, económicos, políticos y ambientales, la acción pública, la sostenibilidad de las áreas rurales y el sistema urbano nacional. Esto, de manera equilibrada y ordenada, como la base espacial para el desarrollo del conjunto de prioridades nacionales estipuladas en el Plan Nacional de Desarrollo”.
2. **Bienestar para la gente:** “Garantizar a las personas el acceso a la protección social universal, servicios integrales de calidad en salud y educación, servicios básicos, habitabilidad segura, acceso a alimentos y capacidad de resiliencia para asegurar la sostenibilidad de sus medios de vida mediante intervenciones de política pública universales pero no estandarizadas, que reconocen las brechas de inequidad y las especificidades étnico culturales”
3. **Riqueza para todos y todas:** “Establecer las condiciones que dinamicen las actividades económicas productivas actuales y potenciales para generar acceso a fuentes de empleo y autoempleo digno e ingresos que permitan la cobertura de las necesidades de la

persona y la familia. Además, generar mecanismos de competitividad que reduzcan la pobreza y la desigualdad, aumenten la capacidad de resiliencia e incorporen a más grupos de población a la dinámica económica y a los frutos del desarrollo.”

4. **Recursos naturales para hoy y el futuro:** “Proteger y potenciar los recursos naturales en equilibrio con el desarrollo social, cultural, económico y territorial, para que permitan satisfacer las demandas actuales y futuras de la población en condiciones de sostenibilidad y resiliencia, ante el impacto de los fenómenos que la naturaleza presente.”

5. **Estado garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo:** “Generar las capacidades políticas, legales, técnicas, administrativas y financieras de la institucionalidad pública, para poner al Estado en condiciones de conducir un proceso de desarrollo sostenible, con un enfoque de derechos en el marco de la gobernabilidad democrática.

Estos cinco ejes son muy importantes para el país, porque constituyen una plataforma fundamental para sentar las bases y el funcionamiento de la cooperación. Los actores cooperantes tienen que alinearse con las prioridades nacionales para la ejecución eficiente de la cooperación.

En ese sentido, el Gobierno de Guatemala, en el tema de cooperación internacional, trabaja bajo las directrices del marco legal junto con la *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable*. Este último instrumento ayuda a regular todo el circuito de la cooperación internacional. Asimismo, debe recordarse que Guatemala no contaba con una política de cooperación posterior a la ratificación de la Declaración de París en 2005. Esto representaba un gran desafío en el tema de la cooperación internacional.

La Política de Cooperación Internacional no Reembolsable

En el 2013, SEGEPLAN creó la *Política de Cooperación Internacional No Reembolsable*. El documento contiene una serie de lineamientos en materia de cooperación internacional no reembolsable en sus diversas tipologías y modalidades. Asimismo, la *Política de Cooperación No Reembolsable (2013)* explica que “las donaciones o cooperación internacional no reembolsable, es toda aquella cooperación que ofertan las fuentes bilaterales, multilaterales o instituciones privadas o mixtas para la ejecución de proyectos de desarrollo sean compatibles con los intereses de la fuente cooperante y que responda a las prioridades nacionales, siendo recursos que no se integran” (p.1)

Por ello cabe resaltar que el objetivo de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia presenta, la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable con lo que se busca realizar lo siguiente (SEGEPLAN, 2013, p.1):

1. lograr un mayor alineamiento de la cooperación no reembolsable con las políticas y planes nacionales, sectoriales y territoriales.
2. mejorar la calidad de ayuda al desarrollo mediante la vinculación plan presupuesto en el marco del Sistema Nacional de Planificación y Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, generando procesos que faciliten la gestión, monitoreo y evaluación de la cooperación internacional.
3. constituir de los fondos aportados por la cooperación en un complemento al desarrollo.
4. aumentar la capacidad de demanda y gestión de la cooperación no reembolsable provenientes de las fuentes cooperantes.
5. mejorar el diálogo, la transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía y a los cooperantes.
6. mejorar las capacidades institucionales y el registro de las donaciones.

Asimismo, SEGEPLAN (2013) explica que la política está compuesta por nueve lineamientos que “persiguen mejorar los procesos relativos a la negociación,

gestión seguimiento, monitoreo y evaluación, la articulación sistémica de los diversos actores y los mecanismos que intervienen dentro del circuito de las donaciones, así como también, contribuir a un manejo más eficiente en el logro de avances y resultados de desarrollo” (p.1).

En ese sentido SEGEPLAN (2013) menciona que:

Los usuarios de las orientaciones correspondientes son las entidades rectoras de la cooperación internacional, las instituciones públicas que gestionan cooperación, los cooperantes que operan en Guatemala organizaciones de la sociedad civil que gestionen y ejecuten fondos provenientes de la cooperación internacional y cualquier organismo cuyo quehacer esté relacionado con la cooperación internacional que apoya a la administración pública” (p.1).

Asimismo, se incentiva la articulación de la cooperación internacional con la Política General de Gobierno, situándola como un complemento a los esfuerzos de desarrollo del Estado. Se orienta prioritariamente al apoyo financiero, al fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas, la innovación tecnológica, la transferencia de conocimientos, el apoyo al desarrollo productivo y la cohesión social.

Los lineamientos se construyeron de la siguiente manera metodológica: revisión y construcción a partir de propuestas de política anteriores, delimitando hacia el ámbito de la cooperación no reembolsable y las competencias institucionales. También se permitió analizar y vincular la agenda internacional con la nacional y por último la retroalimentación e intercambio de opiniones con actores estratégicos.

“La política de cooperación no reembolsable se plantea con una duración de 10 años con la posibilidad de que pueda ser complementada, ya sea conjuntamente con acciones dirigidas hacia la cooperación financiera reembolsable o bien, con nuevas leyes que fortalezcan el marco jurídico relacionado con el tema” (SEGEPLAN, 2013, p.2).

Al ver la necesidad de que se fortalezca la cooperación internacional no reembolsable -CINR-, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-, está en la posibilidad de derogar la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable y transitar a una nueva “Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo”. Ello ayudará a corregir las fallas que la PCINR esté presentando en la ejecución de los proyectos por parte de los entes cooperantes.

Asimismo, vale resaltar que en el *Plan Estratégico Institucional 2017-2020*, “define el marco orientador de la gestión de SEGEPLAN, el cual constituye un paso concreto y fundamental para enfrentar el desafío de manera exitosa, en el tránsito de la gestión pública tradicional hacia una gestión por resultados” (SEGEPLAN, 2016, p. 33).

Este Plan también estipula la creación de la *Política de Cooperación Internacional al Desarrollo*. En el *Plan* existe un apartado de macroprocesos institucionales y se encuentra el de gestión de la planificación para el desarrollo.

Por lo tanto, se tiene que hacer una serie de intervenciones en las cuales implican la revisión, alineación y formulación de la PCINR. Asimismo, se pretenden alcanzar tres resultados.” El primer resultado es inmediato consiste que “durante el 2017-2018, el Estado guatemalteco dispone de una política de cooperación que contiene las directrices para la definición de los términos de la cooperación internacional en el país” (SEGEPLAN, 2016, p. 30).

Como resultado intermedio se menciona “al 2020 las agendas de la cooperación internacional se han alineado, armonizado y apropiado de las prioridades del *Plan* y la *Política Nacional de Desarrollo*”. (SEGEPLAN, 2016, p.30)

Y como resultado final la SEGEPLAN (2016) explica:

Al 2020 la consolidación del Sistema Nacional de Planificación en cual aumentará un 45% para la orientar la articulación de las políticas, la planificación y la programación de las entidades del sector público, en el marco del Plan y la Política Nacional de Desarrollo y la Política General de Gobierno (p.30).

Al crear la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo se procura que tendrá impacto nacional y se alineará con los objetivos, metas y ejes del *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032*. Así como los proyectos de los actores cooperantes irán acorde a la idea planteada inicialmente para fomentar el desarrollo a nivel nacional.

2.3 Planteamiento del Problema

En esta práctica profesional intitulada “*Apoyo en el estudio para la creación de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo*” se detectaron varios problemas dentro de la PCINR y de gestión. Para su solución, se buscaron alternativas con el fin de avanzar en la concreción de los objetivos propuestos.

Para la primera problemática, se detectó en la segunda edición de *la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable*, en la cual ya se incorpora el *Plan de Acción*. Sin embargo, no se hizo una actualización en lo que concierne a que en el 2014 entra en vigencia el *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032*. Este último es un instrumento base en el que ayuda a alinear la cooperación internacional por medio de los intereses nacionales para llegar al desarrollo.

Posteriormente, en la *Política* se encuentra el segundo problema. Esta se centra en el ámbito de gestión, debido a la ausencia de un *manual operativo*. El *manual* ayudaría a determinar la normativa de los entes rectores con la cooperación internacional. Asimismo, este problema es relevante para el proceso de gestión en la SEGEPLAN y se vuelve complicado debido a que los cooperantes hacen la donación de forma directa y no pasan por el ente rector y

coordinador, y el proceso de la cooperación internacional ya no se ejecuta de forma eficiente.

Por último, el tercer problema se detectó en el *Plan de Acción* de la PCINR. El *Plan* se enfoca, únicamente, en el ente rector coordinador de la cooperación internacional. Los entrevistados hicieron mención que el *Plan de Acción* que no tiene mucho alcance institucional, a pesar de estar respaldada por un Acuerdo Gubernativo, las demás instituciones del Estado y los entes cooperantes desconocen el *Plan de Acción*. Ello, trae problemas para todo el circuito de la cooperación internacional, debido a que se podría trabajar de forma eficiente la cooperación en Guatemala.

Objeto de estudio

Apoyo en el estudio para la creación de la política de cooperación internacional para el desarrollo.

2.4 Objetivos del Proyecto

Objetivo general

Presentar a la Dirección de Análisis de Cooperación Internacional un dictamen técnico¹ para conocer las posibilidades de la creación de una Política de Cooperación para el Desarrollo.

Objetivos específicos

Caracterizar la cooperación no reembolsable que se brinda a través de SEGEPLAN

Determinar cómo se puede complementar la normativa de los entes rectores con la PCINR

¹ Dictamen técnico: Ver en los resultados esperados.

2.5 Metodología

Para llegar a los objetivos planteados, se tomarán fuentes primarias y secundarias. Asimismo, se harán las siguientes actividades para encontrar la información:

Para el primer objetivo específico se harán la revisión de la normativa a nivel nacional, así como la verificación conceptual de la *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable* (PCINR) y un repaso a nivel de América Latina sobre el ámbito de cooperación internacional para el desarrollo. Estas actividades se realizarán por medio de la revisión de la normativa nacional. El cuál es el marco jurídico de Guatemala y se encuentra las leyes orgánicas de los entes rectores, así como la *Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo*, la *Ley Orgánica del Presupuesto* y su *Reglamento*. También se analizará la *Política de Cooperación Internacional No Reembolsable de Guatemala*. Asimismo, se verificará la existencia de políticas de cooperación internacional para el desarrollo a nivel América Latina, con el fin de ver su planteamiento y los enfoques de sus acciones para el fortalecimiento del país.

Para el segundo objetivo específico, se revisarán las leyes orgánicas de los entes rectores: Ministerio de Relaciones Exteriores –MINEX-, Ministerio de Finanzas Públicas –MINFIN- y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-. También la *ley orgánica del presupuesto y su reglamento* esto con el fin de cotejar ciertos artículos que regularizan la cooperación internacional, para realizar un análisis de la *Política de Cooperación Internacional No Reembolsable* a nivel nacional. Por último se realizará una comparación entre Chile y México. Estos países tienen políticas de cooperación para el desarrollo. La comparación se hará para llegar a realizar de forma más concreta una propuesta de los replanteamientos de lineamientos de la cooperación internacional no reembolsable.

Durante la Práctica Profesional Supervisada existe la posibilidad de ir a capacitaciones y actividades presenciales, en los cuales se podrá observar y participar para llegar a los objetivos planteados anteriormente. Estas acciones

ayudarán a ver por qué se necesita crear una Política de Cooperación Internacional para Desarrollo. También, se harán una serie de entrevistas a entes cooperantes y personas que laboran en SEGEPLAN, en este caso a los directores del área de cooperación internacional. Como también, una representante del MINEX. Debido a que la persona que estaba a cargo del proyecto en SEGEPLAN; empezó a laborar en otra institución.

2.6 Justificación

Las Relaciones Internacionales según Hernández (2009) se definen como:

La conjunción de interacciones de los sujetos de la sociedad internacional en todos los campos y en su calidad de disciplina, como: un conjunto de científicas, técnicas y artes, que mediante un enfoque multi e interdisciplinario: político, económico, jurídico, social, cultural, militar, científico, tecnológico, etc. Estudia, analiza, evalúa y prospecta, de manera combinada e integral, los diversos sucesos fenómenos y procesos, así como participantes, actores y protagonistas, de la política internacional de los sujetos de la sociedad internacional (Levy, s.f., p.5).

Para las Relaciones Internacionales es muy importante ver cómo los actores se desenvuelven a nivel internacional, por medio de la ayuda, ya que su principal fin es promover el desarrollo. Debido a que los países en vías en desarrollo aún tienen dificultades para realizar los proyectos propuestos en las agendas nacionales.

En este caso, el ámbito en el cual se tratará esta investigación será entorno a la cooperación internacional, ya que también es de vital importancia en el sistema internacional, para el desarrollo mutuo de los países y mejorar la calidad de vida de los habitantes. Según Prociúncula y Van Rompaey (s.f.) explica que:

La cooperación internacional es su acepción más general alude a todo aquel esfuerzo de cooperación entre dos o más países para abordar una temática. Para el mundo de habla hispana es la traducción del término

“*international aid*” que se refiere a los desembolsos ya sea en dinero o en especie que los países donantes realizan a los países receptores, estos últimos generalmente países en desarrollo o en transición, con el objetivo de contribuir a su desarrollo (p.1).

“La cooperación técnica con financiamiento no reembolsable es un subsidio que el Banco Interamericano de Desarrollo otorga a un país para sus actividades de cooperación técnica. Esta modalidad se emplea principalmente para los países menos desarrollados en la región, o para aquellos con mercados financieros poco desarrollada” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015).

En Guatemala este sistema de cooperación internacional no reembolsable está organizado por actores, encerrados en un marco legal y ligados a los procesos correspondientes para coordinar la ejecución de proyectos de interés común. Como forma de priorizar los intereses se toma como base al *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032*, en los cuales encierra los planes estratégicos, políticas públicas, objetivos y metas para el beneficio y desarrollo de Guatemala. Esto lo ejecuta la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

Asimismo, siguiendo los lineamientos del Plan Nacional, es importante hacer mención de la *Política de Cooperación no Reembolsable*, impulsado por SEGEPLAN en el 2013. Esta hace mención el apoyo de tipo financiero, especie y asistencia técnica en el cual no se reembolsa al ente o país cooperante, quienes ofertan siendo fuentes bilaterales, multilaterales, financieras, instituciones privadas y/o mixtas para la ejecución de los proyectos de desarrollo.

En Guatemala, compete a la SEGEPLAN, como institución de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República, ser la responsable de formular las políticas y programas de cooperación internacional; así como priorizar, gestionar, negociar, administrar y contratar la cooperación financiera no reembolsable otorgada por organismos internacionales y gobiernos extranjeros para la realización de proyectos de interés común y coordinar su ejecución,

tomando en cuenta que los actores tienen que regirse en un marco legal y seguir los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo para el bienestar del país. (SEGEPLAN, 2016)

En este sentido, SEGEPLAN en su *Plan Estratégico Institucional 2017-2020*, menciona que se tiene que replantear y modificar la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable a una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Este último incorporará la cooperación financiera reembolsable, especie y técnica. Con el fin de obtener impacto a nivel nacional y a nivel internacional.

2.7 Paradigma científico de las Relaciones Internacionales

El paradigma científico tiene su auge durante las décadas de los cincuenta y sesenta en Estados Unidos. Este paradigma examina un conjunto de planteamientos teóricos e investigaciones utilizando una metodología rigurosa.

En el campo de estudio de las Relaciones Internacionales han existido una serie de rigurosos debates que se enfocan desde una perspectiva metodológica y teórica, desde un enfoque clásico y un enfoque científico de los problemas sociales.

Durante la Décima Conferencia sobre la Enseñanza de las Relaciones Internacionales en la Universidad celebrada en Inglaterra en 1966. Hedley Bull, menciona que las teorías o tesis que se proponen en las relaciones internacionales siempre tendrán un carácter “científicamente imperfecto”. Porque se basa en intuiciones, más que demostraciones sean deductivas o inductivas.

Por otro lado, David Easton sostiene que en el paradigma científico, se estudian las regularidades de la conducta humana a fin de construir teorías con valor explicativo y predictivo. Asimismo, Easton hace mención a las siguientes unidades de análisis (Padilla, 2009, p.91):

1. La toma de decisiones en política exterior.
2. Funciones
3. Interacciones
4. Sistema.

Aunado a ello, Padilla (2009) explica las siguientes características más importantes del conjunto de posiciones teóricas en los que se ubican dentro de este paradigma:

1. Su interdisciplinariedad
2. La aplicación del análisis comparativo
3. El énfasis en el rigor metodológico.
4. Preocupación por la utilización adecuada de las técnicas de investigación recolección y almacenamiento de datos de manera adecuada (p. 91).

Dentro del paradigma científico se desglosan más escuelas de pensamiento. Sin embargo, para fines de esta investigación se utilizará el siguiente enfoque.

2.8 Teoría sistémica de David Easton

Es una de las principales escuelas de pensamiento que está dentro del paradigma científico. Los autores de la escuela sistémica, explica Padilla (2009) “parten de la base que las relaciones internacionales constituyen una amplia y compleja totalidad o sistema que integra numerosos subsistemas y actores” (p. 96).

En las Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas el concepto de sistema es utilizado frecuentemente como una plataforma de interacción. Por lo que Padilla (2009) citando a Dougherty explica que el sistema es “un conjunto de elementos en interacción que constituyen una totalidad unificada a través de la influencia mutua de las interacciones”. Por otro lado, Burton (s.f) connota que sistema son “relaciones entre unidades. Las unidades de un sistema son del mismo conjunto en lo cual tienen rasgos en común que permiten una relación

particular” (p.147).

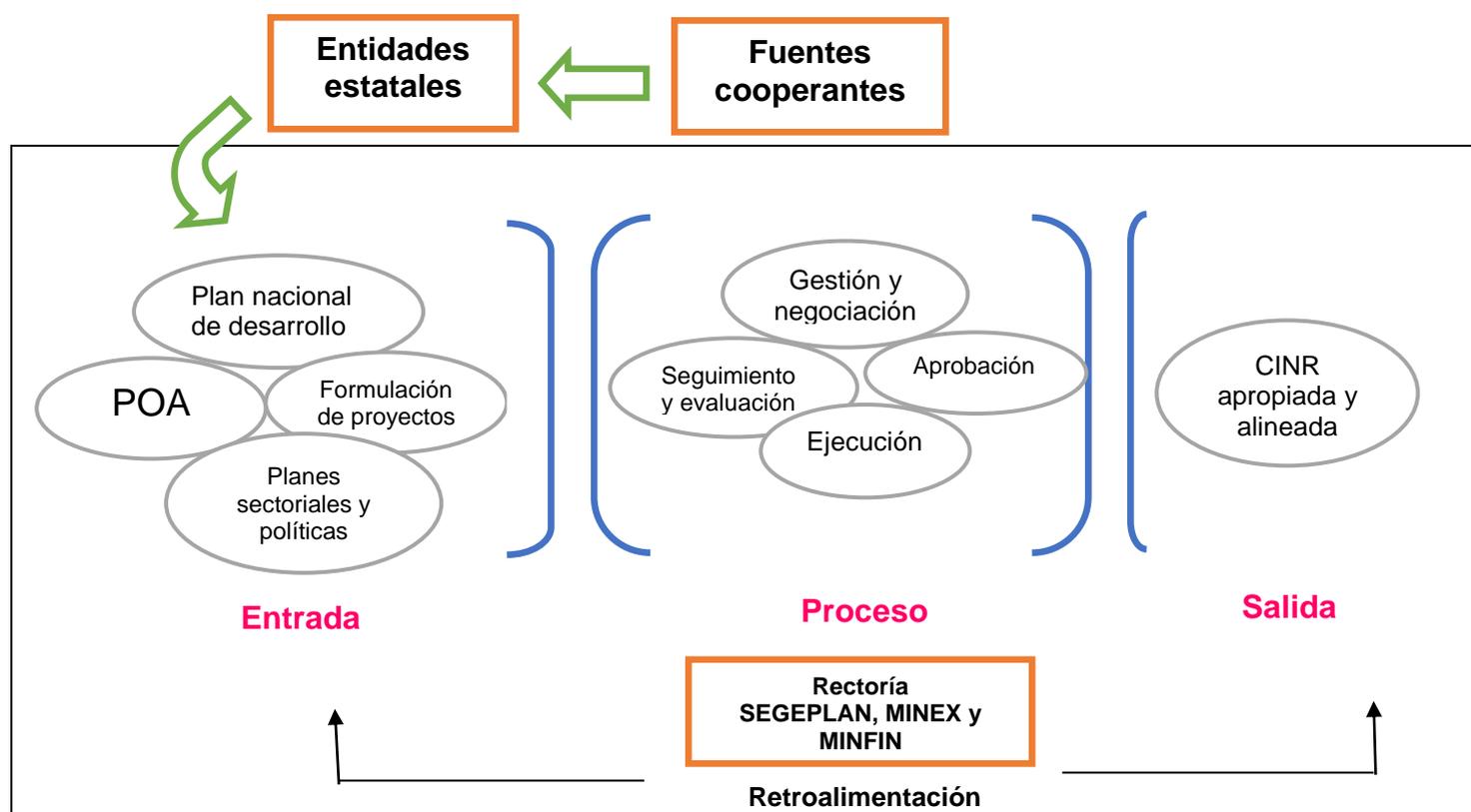
Los conceptos de sistema son importantes mencionarlos, porque son la base fundamental para comprender la teoría de Easton. Asimismo, menciona que la teoría se basa en la idea de que la vida política es un conjunto de interacciones que mantiene los límites y está insertada y rodeada por otros sistemas sociales que constantemente influyen en ella. (Easton, 1965, p. 25).

Dentro del análisis sistémico, Easton hace mención a una proposición interesante en el cual es: “se examina el conjunto de interacciones que se producen entre el sistema y su entorno por medio de un esquema circular”. (Padilla, 2009, p. 26).

El modelo eastoniano, permite comprender y evaluar las interacciones que se manifiestan a lo largo del circuito entre las variables internas (adentro del sistema) y externas (las que pertenecen al medio ambiente o entorno). Asimismo, el modelo puede estudiar situaciones particulares en las que se puede aislar un conjunto de relaciones y diferenciarlas en su entorno. Por lo que la proposición anterior ayudará a entender la dinámica del sistema de cooperación internacional en Guatemala de la siguiente manera:

Figura 2

Sistema de cooperación internacional



Fuente: elaboración propia con datos del Tercer informe de cooperación internacional de SEGEPLAN. Consultado el 31 de marzo del 2017 de la World Wide Web: [http://www.segeplan.oob.gt/downloads/2015/CI/III Informe de Cooperacion.pdf](http://www.segeplan.oob.gt/downloads/2015/CI/III%20Informe%20de%20Cooperacion.pdf)

En ese sentido se explica los siguientes elementos, aplicado al sistema de cooperación internacional en Guatemala. Según SEGEPLAN (2015, p.30):

- 1. Actores:** Lo conforman las instancias rectoras que funcionan dentro del sistema. Actúan como interlocutores que retroalimentan los procesos, las fuentes cooperantes y unidades ejecutoras son proveedoras de los *inputs*, o séase, la información del sistema.
- 2. Inputs:** Para Guatemala son aquellas prioridades nacionales e internacionales que actúan sobre los individuos. Asimismo, se debe partir del Plan Nacional de Desarrollo, planes anuales y multianuales, las instituciones deben alinear sus demandas.

- 3. Ambiente o entorno:** Es el medio que rodea el sistema y que influye todo lo que en él pasa. El entorno determina el conjunto de relaciones entre los individuos dentro del sistema. En Guatemala se utiliza el marco normativo, este regula la interacción entre los actores y procesos del sistema.

- 4. Procesos:** Son los procedimientos internos de cada ente rector de la cooperación internacional.

- 5. Outputs:** Como salida del sistema, se pretende obtener una cooperación internacional no reembolsable conforme a los resultados de desarrollo en la Estrategia Nacional de Desarrollo alineada y armonizada complementando esfuerzos del gobierno para alcanzar objetivos de desarrollo.

- 6. Retroalimentación (feed back):** Se parte de las salidas de un sistema vuelven a él en forma de entrada.

Al ver todos los elementos mencionados, la teoría sistémica de Easton, nos da la oportunidad de ver casos particulares. Asimismo, se puede connotar que la proposición antes mencionada, sí cumple. Porque en el caso aplicado del sistema de cooperación internacional en Guatemala se ve la interacción de los actores dentro de esta plataforma de cooperación internacional.

En ese sentido, a continuación se presentará la evolución y conceptos sobre la cooperación internacional. Esto se debe a que el Plan Estratégico Institucional hace mención de una transición de una cooperación no reembolsable hacia una cooperación para el desarrollo.

Capítulo 3

Evolución de la cooperación internacional

3.1 Conceptos de cooperación internacional

La cooperación internacional ha tenido gran trascendencia durante años y se ha convertido en un instrumento esencial para el desarrollo entre los países. Por ello, es importante resaltar las siguientes definiciones en las que se conceptualiza cooperación internacional y cooperación internacional al desarrollo.

“La cooperación internacional es la relación que se establece entre dos o más países, organismos u organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de alcanzar metas de desarrollo consensuadas” (IDH-PNUD, 2011).

Asimismo, Gómez y Sanahuja (1999, p.17) hacen mención a una definición clásica de cooperación al desarrollo *“es el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible”*. (Boni Arizábal, A. et. Al. 2010, p.8)

Las concepciones se han modificado debido a los cambios del contexto internacional. En donde la primera definición incluye a todos los países para realizar actividades para beneficio mutuo. En la segunda definición se menciona la dinámica de la ayuda equilibrada entre la relación de los países del Norte con países del Sur con el fin de promover el progreso y que resulte sostenible en el largo plazo. En esta relación se prioriza la entrada al sistema internacional de estos países sin estar en condiciones de vulnerabilidad.

De esa manera, la cooperación internacional se refiere a todas las acciones y actividades que se realizan entre naciones u organizaciones de la sociedad civil, así como entidades privadas y públicas que contribuyen con el proceso de desarrollo de las sociedades de países en vías de desarrollo. La cooperación

puede darse en diferentes niveles, direcciones y formas.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- (2015), “la cooperación técnica se realiza para el fortalecimiento de las instituciones, transferencia de conocimientos y estudios, incluyendo diagnósticos, estudios de pre inversión y sectoriales que apoyan la formulación y preparación de proyectos. Los programas pueden ser destinados a proyectos específicos de un solo país o para el comercio, la integración o iniciativas regionales”.

Asimismo, el Banco Interamericano de Desarrollo (2015), hace una mención que los programas de cooperación adoptan las siguientes características:

1. Cooperación técnica con financiamiento no reembolsable: es un subsidio que el Banco otorga a un país para sus actividades de cooperación técnica. Esta modalidad se emplea principalmente para los países menos desarrollados en la región, o para aquellos con mercados financieros poco desarrollados. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015)

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, se basa en este tipo de cooperación. En base a ello, se creó la *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable*. En Guatemala este sistema de cooperación internacional no reembolsable está organizado por actores, encerrados en un marco legal y ligados a los procesos correspondientes para coordinar la ejecución de proyectos de interés común. Como forma de priorizar los intereses, se toma como base al *Plan Nacional de Desarrollo, K'atun Nuestra Guatemala 2032*, en los cuales encierra los planes estratégicos, políticas públicas, objetivos y metas para el beneficio y desarrollo de Guatemala.

Por otro lado, está la cooperación técnica con recursos de recuperación contingente. Con ella se financian actividades de cooperación técnica, allí donde existe una posibilidad razonable de obtener un préstamo ya sea del banco o de otra institución financiera. Si el beneficiario debe obtener un préstamo de otra fuente para el proyecto para el cual ha sido otorgada una cooperación técnica, el prestatario debe reembolsar los fondos recibidos del Banco. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015)

2. Cooperación técnica con recursos reembolsables: “se trata básicamente de un préstamo financiado por el BID para realizar actividades de cooperación técnica” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015).

Por ende, la cooperación internacional, a pesar que tiene diferentes formas de manifestaciones, es un instrumento que ayuda al desarrollo de un proyecto orientado hacia el país o para una región según los intereses expuestos de los países que desean un desarrollo mutuo. La cooperación conlleva al progreso y las personas que estén dentro de este marco puedan estar beneficiadas con el proceso.

3.2 Instrumentos y tratados internacionales de cooperación internacional

Para entender la dinámica de la cooperación internacional en Guatemala, es necesario retroceder años para ver cómo se formaron las bases de la cooperación internacional, puesto que han traído diferentes cambios y modalidades debido a la suscripción de declaraciones, foros y reuniones para apoyar a los países en vías de desarrollo así como los países subdesarrollados.

En el *Compendio de los principales compromisos nacionales e internacionales sobre la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo*, realizado por la Subsecretaría de Cooperación Internacional (2013), se hace mención de:

Que los gobiernos de algunos países en desarrollo, de bajo nivel de renta y muy dependientes de la cooperación internacional para ofrecer servicios básicos a su población, plantearon a los cooperantes que la forma en que recibían la ayuda socavaba la gobernabilidad nacional. Algunos cooperantes estuvieron de acuerdo, y se comenzó un proceso de cambio en la forma que se entregaba ayuda, iniciando las primeras experiencias con el enfoque sectorial (p.1).

La Declaración del Milenio y la eficacia de la cooperación internacional

La Declaración del Milenio se celebró en la Ciudad de Nueva York, Estados Unidos en el año 2000. En esta se señalan siete objetivos con el tema de erradicar la pobreza, la educación primaria universal, la desigualdad entre género y la mortalidad infantil y materna, el avance del VIH/sida y el sustento del medioambiente. (Subsecretaría de Cooperación Internacional, 2013:1).

Para lograr los siete objetivos se tuvo que agregar otro objetivo debido a los cambios que demandaban algunos actores hacia las posturas más sociales de los mercados mundiales y las organizaciones financieras. El objetivo 8 “Fomentar una Asociación Mundial para el Desarrollo”. Este objetivo promueve que el sistema comercial, de ayuda oficial y de préstamos que garantice la consecución en el 2015 de los primeros siete ODM y avanzar hacia un mundo más justo. (Subsecretaría de Cooperación Internacional, 2013:1)

Los objetivos propuestos fueron los primeros pasos para llevar a cabo la cooperación con el fin de erradicar con los problemas comunes que enfrentan los países, como también el último objetivo promover el desarrollo en el ámbito económico y de comercio para el beneficio de los países. Como también enfocarse en distintas áreas en cual se equilibre la cooperación internacional.

Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.

Consenso de Monterrey.

“En el año 2002 en Monterrey, México, se dio la Conferencia Internacional sobre el Financiamiento del Desarrollo en que se encargó el Comité de Ayuda al Desarrollo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE), en la que desarrollaron los aspectos con relación a la cooperación internacional” (Subsecretaría de Cooperación Internacional, 2013, p.5).

En el marco de la Organización de las Naciones Unidas -ONU- se reunieron delegaciones de 184 países junto con la mayoría de organismos multilaterales

mundiales o regionales existentes, relacionados con aspectos económicos de cooperación y de desarrollo, así como representantes de la sociedad civil y el sector privado.

La reunión fue denominada *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*. Su fin era establecer un marco consensuado para avanzar en este aspecto, teniendo como marco los Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus metas.

En la conferencia se abordaron los siguientes temas (Subsecretaría de Cooperación Internacional, 2013, p.6):

1. Movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo.
2. Movilización de recursos internacionales para el desarrollo: la inversión extranjera directa y otras corrientes de capitales privados.
3. El comercio internacional como promotor del desarrollo.
4. Aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo.
5. La deuda externa.
6. Tratamiento de cuestiones sistémicas

Los temas abordados tienen como finalidad formar las bases de cooperación financiera y técnica en la que se pretende implementar el desarrollo de los países. Asimismo, como los objetivos anteriores se estaban enfocando únicamente al ámbito social. Por ende, era necesario tomar en cuenta el tema de comercio, técnico y de financiamiento, debido a que se tenía que mantener el equilibrio y tocar temas que puedan ayudar a alcanzar los objetivos.

Foro de Alto Nivel 1 -FAN 1-

Declaración de Roma sobre Armonización de la Ayuda.

“La Adhesión al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se organizó en Roma, en 2003, el Primer Foro de Alto Nivel. En él se hablaron temas que posteriormente

fueron retomados en la Declaración de París” (Subsecretaría de Cooperación Internacional, 2013, p.5).

En la *Declaración de Roma sobre la Armonización de la Ayuda* asistieron líderes de los bancos de desarrollo, organizaciones internacionales, bilaterales, así como los representantes de países beneficiarios y donantes.

Para que existiera un balance concreto, los actores se comprometieron a mejorar la gestión y la eficacia de la ayuda y hacer un balance del progreso concreto. Por lo que se establecieron actividades en las que se destaca en asegurar los esfuerzos de armonización se adapten al contexto de cada país y que las donaciones estén alineadas a las prioridades de desarrollo del país receptor.

Foro de Alto Nivel II -FAN II-

Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda

Se realizó en París, Francia en el 2005 en el cual marca un hito importante, después de Consenso de Monterrey en relación a la cooperación internacional y el desarrollo. En esta declaración fue suscrita por más de 123 países desarrollados, en vías de desarrollo y organizaciones

Asimismo estableció objetivos de cooperación, indicadores, calendarios y metas para hacer de la ayuda una herramienta eficiente que contribuya al desarrollo de los países.

En el *Compendio de los principales compromisos nacionales e internacionales sobre la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo* (2013, p.12) hace mención a los compromisos que la *Declaración de París* establece:

1. **Apropiación:** Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo.

2. **Alineación:** Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.

3. **Armonización:** Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes colectivamente eficaces, en la que los donantes implementan disposiciones comunes y simplifican procedimientos.

4. **Gestión Orientada a Resultados:** Administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados.

5. **Mutua Responsabilidad:** Donantes y socios son responsables de los resultados de desarrollo.

Los principios establecidos en la *Declaración de París* fueron los que se asentaron para el aumento de la eficacia y de la ayuda de los países y/u organismos que acordaron implementar un proceso eficaz para el desarrollo de los involucrados en el proceso de la cooperación internacional.

Asimismo, existen doce indicadores mediante los cuales se llevará el control de la cooperación para que sea acorde a los cinco principios (SEGEPLAN, 2013, p.23):

1. Los países tienen estrategias de desarrollo y son operativas
2. Los sistemas de gestión de las finanzas públicas y de adquisiciones del país son fiables.
3. Los flujos de la ayuda se alinean con las prioridades nacionales
4. La ayuda se canaliza para fortalecer las capacidades nacionales y se ejecuta en forma coordinada.
5. Los donantes usan los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas y de adquisiciones.
6. Los donantes evitan usar estructuras paralelas de implementación.
7. Los donantes permiten que la ayuda sea más predecible.

8. Los donantes ajustan la ayuda para que sea más desligada.
9. Se usan disposiciones o procedimientos comunes basándose en programas.
10. Los donantes fomentan uso de análisis comunes.
11. Los países tienen marcos sólidos de evaluación del desempeño transparente y para medir los progresos.
12. Se realiza evaluación mutua de progresos de los compromisos asumidos.

Los indicadores anteriores tratan de fortalecer la democracia y la gobernabilidad, así como aumentar las capacidades de los países para que puedan conducirse hacia un desarrollo sostenible. Se fortalecen las áreas en las cuales se está trabajando para obtener grandes beneficios, y así como monitorear el avance de la cooperación en cual tiene un plazo hasta el 2010 para ver los resultados eficientes.

Foro de Alto Nivel III –FAN III-Programa de Acción de Accra

En el 2008 se llevó a cabo el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia y Ayuda. El Programa de Acción de Accra reconoce que aunque hay avances en la aplicación de los principios propuestos en la Declaración de París, no han sido suficientes. “Se definen los hitos que los cooperantes han de lograr para el 2010, y también se refuerza el concepto de apropiación, señalando que la apropiación tiene que ser inclusiva, especialmente en relación a los parlamentos, poderes locales y la sociedad civil de los países socios” (Subsecretaría de Cooperación Internacional, 2010, p.2).

En el Programa de Acción de Accra se establecieron tres desafíos con el fin de acelerar el progreso de la eficacia de la ayuda:

- 1) Fortalecer la identificación del país con respecto al desarrollo en esta cuenta el liderazgo más fuerte de los socios involucrados.
- 2) Construir asociaciones más eficaces e inclusivas.
- 3) Lograr los resultados esperados.

Estos desafíos se impulsan con el fin de aumentar el nivel de transparencia, rendición de cuentas con respecto a los resultados, adoptar políticas para ayuda sobre todo para los países que estén en situaciones frágiles incluyendo a los países en posconflicto y concentrarse en lograr los resultados deseados para el mejoramiento del sistema.

Para respetar el orden cronológico de la evolución de la cooperación internacional. Es importante dar un salto al ámbito nacional, debido a que se realizaron dos reuniones de alto nivel. En la primera reunión, Guatemala menciona la existencia del Consejo de Cooperación Internacional, integrado por los tres entes rectores. Mientras que en la segunda reunión de alto nivel se crean las mesas sectoriales.

Declaración de Antigua I (mayo 2008)

En el marco de la primera reunión de alto nivel, el Gobierno de Guatemala anunció la conformación del Consejo de Cooperación Internacional (CCI) como un instrumento político y ejecutivo de coordinación y toma de decisiones.

Asimismo, SEGEPLAN (2010) menciona que “el Consejo de Cooperación Internacional -CCI- está integrado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-, Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN- y el Ministerio de Relaciones Exteriores -MINEX-“ (p.16)

Derivada de esta declaración al CCI se le encomienda como función estratégica dar respuesta a la demanda de cooperación internacional del Plan Gobierno en siete áreas (SEGEPLAN, 2010, p.16):

1. Cohesión social
2. Desarrollo rural e infraestructura
3. Seguridad y justicia
4. Energía, medioambiente, recursos hídricos e interculturalidad.
5. Reforma fiscal

6. Desarrollo democrático y transparencia

7. Género

Asimismo, se conformaron tres grupos de trabajo para los sectores de salud, educación y justicia-seguridad y uno más denominado Grupo de Coordinación de la Cooperación Internacional. SEGEPLAN (2010) menciona que “entre los acuerdos consignados destacan el compromiso del Gobierno de institucionalizar las Mesas Sectoriales, concluir los planes sectoriales y los de apropiación, armonización y alineación. Los cooperantes se comprometieron a alinear los aportes para cada uno de los sectores” (p.17)

Declaración de Antigua II (noviembre 2008)

En reunión se renovaron los acuerdos de Antigua I, se revisaron los avances y surgieron nuevos acuerdos en los siguientes aspectos (SEGEPLAN, 2010, p.17):

1. Dar prioridad a la realización de un Acuerdo Nacional para el avance de la Seguridad y la Justicia.
2. Lograr una propuesta de reforma a la Ley de Servicio Civil, como pilar para la realización, en forma sostenida, de los planes sectoriales a mediano y largo plazo.
3. Incorporar la Mesa de Desarrollo Rural.
4. Incorporar la Mesa de Ambiente y Recursos Naturales, bajo la rectoría del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y la Secretaría Técnica del Gabinete de Agua (STGEA).
5. Buscar mecanismos para la promoción de la Seguridad Alimentaria como un pilar de desarrollo prioritario. Para el efecto se instaló posteriormente la Mesa de Seguridad Alimentaria y Nutricional bajo la

coordinación de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional - SESAN-

6. Trabajar los planes operativos sectoriales de las mesas siguiendo las indicaciones provenientes de SEGEPLAN y con el apoyo del MINFIN y MINEX bajo la rectoría sectorial de la institución correspondiente.

Al finalizar la segunda reunión de alto nivel, se definieron nuevos compromisos y se destacó los principios de mutua responsabilidad de la *Declaración de París*. Asimismo, los cooperantes se comprometieron a procurar sus acciones de recursos o financiación para cada uno de los sectores y se alinearan con las prioridades nacionales.

Aunado a ello, el Gobierno de Guatemala se comprometió a institucionalizar las mesas sectoriales, así como la mesa de coordinación. Estas mesas se crearon para hacer espacios para la formulación de planes sectoriales, teniendo como función alinearse, apropiar y armonizar los planes.

Por orden cronológico, retornamos hacia el ámbito internacional en el cual, se explican las siguientes reuniones y foros de alto nivel, con la finalidad de comprender los avances de la cooperación internacional.

Reunión de Seguimiento del Consenso de Monterrey (Doha, Qatar, 2008)

Esta reunión se dio tras la crisis económica mundial que ratificó el *Consenso de Monterrey*, las *Declaraciones de París y Accra*. Por lo que reconoció los escasos y volátiles aumentos en el volumen total de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). La Subsecretaría de Cooperación Internacional (2013) menciona:

Aunque hay una referencia a los países de renta media que todavía tienen un importante porcentaje de población en situación de pobreza, dedica el mayor énfasis a la cooperación con los países menos adelantados, principalmente África. Los resultados de esa reunión

indican que la Ayuda Oficial al Desarrollo para países de renta media, especialmente la no reembolsable, tenderá a disminuir (p. 8).

Declaración de Bogotá sobre Cooperación Sur-Sur

“En el 2010, hubo 430 representantes se reunieron en Bogotá, Colombia. Estos representaban a más de 130 países desarrollados y en vías de desarrollo, organizaciones multilaterales y regionales, la sociedad civil y los parlamentarios. El objetivo de la reunión fue discutir sobre la Cooperación Sur-Sur (CSS) como una herramienta para el desarrollo de asociaciones horizontales y desarrollo de capacidades” (Informe de Bogotá para el Desarrollo Eficaces e inclusivas, 2010, p. 1)

La cooperación Sur-Sur (CSS) es una expresión natural de colaboración e interés mutuo entre países socios a nivel global, regional y nacional. Es un proceso histórico con características únicas, que refleja solidaridad, se adapta a contextos y capacidades locales, promueve resultados de mutuo beneficio y de ganar-ganar y asociaciones horizontales. Es importante destacar que el aprendizaje Sur-Sur para todos los países en todas las fases de desarrollo es clave para el desarrollo de capacidades, a través de compartir experiencias y aprendizajes, intercambiar conocimientos y transferir tecnologías y competencias, estos son componentes importantes para la cooperación sur-sur.

“El propósito de ello fue incorporar la Cooperación Sur-Sur en la agenda para la Acción de Accra o la agenda de eficacia de la ayuda. Con ello se busca promover el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y cumplir con los retos actuales del desarrollo al interior de los países y crear un balance entre las experiencias, identificar los desafíos y delinear estrategias para el futuro” (Informe de Bogotá para el Desarrollo Eficaces e inclusivas, 2010, p.2)

Tal como se establece en el Informe de Bogotá (2010), la cooperación Sur-Sur (CSS) es un instrumento para la creación de asociaciones eficaces e inclusivas. Esta debe tomarse como un complemento a la cooperación Norte-

Sur, y también se debe promover la cooperación triangular como un puente entre las anteriores. El aprendizaje e intercambio de experiencias (reconocidos en esta declaración), son relevantes para el intercambio de conocimientos, experiencias y aprendizajes, así como para la transferencia de tecnologías y competencias.

Todos los países deben estar incluidos en el diseño de una agenda de desarrollo más inclusiva, eficaz y horizontal. En ello es importante la historia de casos, para ser incorporada en los procesos de diseño de políticas sobre Cooperación Sur-Sur y eficacia de la ayuda. Dentro de esto se reconoce la importancia de los profesionales y expertos técnicos del sur para el aprendizaje y desarrollo de capacidades. El documento enfatiza la importancia de promover las sinergias entre países receptores y donantes tradicionales, a su vez la importancia de establecer procesos que generen la apropiación de los países, a través de la participación activa de otros actores.

Por tanto, se establecieron ciertos propósitos (Informe de Bogotá para el Desarrollo Eficaces e inclusivas, 2010):

1. Compartir experiencias para la siguiente reunión en Seúl, Corea 2011.
2. Afrontar los cuellos de botella (o todos aquellos impedimentos dentro del proceso de desarrollo), reconociendo beneficios de la cooperación y desafíos de la misma y del desarrollo.

Se hicieron mesas redondas en las cuales se discutieron sobre los temas para el mejoramiento de la eficacia, por lo que estos fueron los resultados (Informe de Bogotá para el Desarrollo Eficaces e inclusivas, 2010):

1. Para la eficacia de la ayuda es importante mejorar la transparencia y rendición de resultados.
2. Se debe desarrollar un enfoque inclusivo dentro de la CSS, esto a través de establecer una mayor apropiación y liderazgo de los países. Para lo

anterior es necesario que los mecanismos respondan a la demanda y así asegurar la apropiación y sostenibilidad.

3. La CSS fortalece capacidades institucionales locales, acerca la oferta y la demanda, facilita el aprendizaje, documenta y debe difundir lecciones aprendidas.
4. La cooperación técnica debe tomarse como central dentro de la CSS.
5. La cooperación triangular es importante para el aprovechamiento de las ventajas comparativas.

A partir de las discusiones que se dieron en Bogotá sobre la cooperación sur-sur, se llegó a acuerdos para fortalecer a los países en capacidades institucionales locales. Se resaltó la importancia de la cooperación técnica que sería una tomada como central dentro de la cooperación sur-sur y la cooperación triangular, en la cual se prevén ventajas comparativas y que exista un progreso más eficaz. Asimismo, existen diversos desafíos debido a la vulnerabilidad de los países del Sur, por lo que posteriormente se dieron los siguientes momentos: Declaración de Dili y los Principios de Estambul.

Declaración de Dili

Surge del Diálogo Internacional sobre la consolidación de la Paz y la Construcción del Estado. Los representantes de los países en Desarrollo, los asociados bilaterales, multilaterales y la sociedad civil se reunieron en Dili los días 9 y 10 de abril del año 2010. Dili es la ciudad capital del Timor Oriental, el cual es limítrofe con Indonesia.

“El *Diálogo Internacional sobre la consolidación de la Paz y del Estado* fue presentado como una alternativa a los Estados frágiles en el sistema internacional, cuya característica principal era cierto grado de conflictividad. Su fundamento era que los socios pueden dar forma conjunta y orientar la asistencia internacional para apoyar el desarrollo” (International Dialogue of

Peacebuilding and Statebuilding, 2010, p. 1). *La Declaración* se basa en el G7, establecido en el 2008 como un grupo abierto de países con el mismo rango internacional. Consta de los siguientes países: Afganistán, Burundi, África Central, Chad, Costa de Marfil, la República Democrática del Congo, Haití, Liberia, Nepal, Las islas Salomón, Sierra Leona, Sudán del Sur y Timor Oriental.

El Conflicto y la fragilidad se conciben como los principales obstáculos para el logro de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM). Al hacerse la Declaración, se hizo consciencia de la dificultad en lograr los ODM en los Estados más frágiles y afectados por conflictos para el año 2015. Por lo que el hacer frente a los conflictos y la fragilidad mediante el apoyo a la consolidación de la paz y la construcción del Estado por parte de los países desarrollados se hacía necesario. Con el fin de mejorar el impacto de los esfuerzos se tomó acciones inmediatas para desarrollar un *Plan de Acción Internacional sobre la consolidación de la Paz y del Estado*.

Principios de Estambul

Se llevó a cabo del 28 al 30 de septiembre del año 2010, en Turquía. Los principios que se acordaron fueron ocho, tienen como fin alcanzar el potencial máximo de contribución de las Organizaciones de la sociedad civil (OSC), para promover el desarrollo.

“Los principios de Estambul surgen como parte de la voluntad de las OSC para contribuir al desarrollo, promoviendo los derechos bajo diferentes áreas temáticas de trabajo como la incidencia en políticas públicas, las emergencias humanitarias y las acciones de desarrollo a largo plazo” (Open Forum for CSO Development Effectiveness, 2011, p.1).

Los principios de Estambul para la Eficacia del Desarrollo de las OSC son una parte integral del Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC. “Ellos son el resultado de un extenso proceso de consulta alrededor del mundo con miles de organizaciones de la sociedad civil que realizaron

consultas, en las que se llevaron a cabo en el mismo Foro para la Eficacia del Desarrollo” (Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC, s.f.).

A modo de síntesis *la Declaración de Bogotá* compromete a los socios a insertarse en la dinámica de la cooperación Sur-Sur como objetivo de profundizar el intercambio de conocimiento y aprendizaje mutuo. En la *Declaración de Dili* se quiere contrarrestar los conflictos y la fragilidad del estado a través de los procesos dirigidos por los propios países hacia la consolidación de la paz así como la construcción del Estado y por último, *los Principios de Estambul* se provee orientar a las organizaciones de la sociedad civil para que se conviertan en actores eficaces del desarrollo.

Asimismo, las tres reuniones que se dieron durante en el 2010 fue para consolidar los lazos, así como ver cuáles son las debilidades que tienen esos países frágiles. En este caso los desafíos yacen en los conflictos internos y el empeño por reconstruir un nuevo Estado para que la cooperación pudiera trabajar de forma eficiente. Erradicar los problemas internos es primordial ya que el Estado podría enfocarse tanto en otros asuntos como en la ejecución de proyectos junto con los entes cooperantes.

Foro de Alto Nivel IV –FAN IV- Asociación de Busán para la Cooperación Eficaz al Desarrollo

Se realizó en Busán, en Corea del Sur, durante el 29 de noviembre y el 1 de diciembre del 2011.

En este foro se busca una inclusión de los intereses diversos de los firmantes en el que se hace una fórmula para alcanzar los resultados de desarrollo sostenible, planteando principios compartidos y alcanzando compromisos diferenciados.

Asimismo, la Declaración Final de Busán no es una declaración técnica, sino política, que al darle énfasis a la implementación de los compromisos de la eficacia deja de referirse de “ayuda eficaz” para hablar de eficacia del

desarrollo, como había surgido desde *Accra*.

En el foro se hace énfasis en nuevas modalidades como las asociaciones público-privadas, y otros medios para fomentar el desarrollo, cuya importancia venía creciendo en los últimos años y complementan a la cooperación norteamericana.

Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo: Orientarse hacia una Agenda del Desarrollo incluyente Post-2015

La 1ª. Reunión de Alto Nivel celebrada en México durante el 15 y 16 de abril del 2014, señala una coyuntura crítica que existe entre los Estados, caracterizada por la perduración de la pobreza y la desigualdad, siendo estos mismos los desafíos principales.

“La reunión llevó como tema de discusión los manejos transparentes de los flujos de cooperación para alinear los mecanismos de cooperación. Condiciona la cooperación financiera y establece que debe realizarse por medio de los canales nacionales que los Estados proporcionen, dependiendo el sistema de cooperación y como lo manejan en su estructura interna” (Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, 2014).

La cooperación internacional resalta la importancia de proveer asistencia brindando todos los mecanismos que produzcan un proceso eficaz y eficiente, donde los actores que cooperan pueden ser los Estados, las agencias de cooperación y las organizaciones empresariales o civiles. La finalidad es mantener una red de cooperación que funcione adecuadamente ante un mundo que se torna cada vez más complejo.

Todo lo anterior se impulsa con la finalidad de enfrentar los nuevos retos de esta década. Según la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2014)

Entre estos se encuentran: cambio climático, migraciones, terrorismo internacional, tráfico ilegal de drogas, el auge abrupto de las

multinacionales y, como se ha señalado con anterioridad, abrir paso al desarrollo de los países que aún se encuentran al margen de la pobreza y la productividad. Estas intenciones se apoyan a través de los *Objetivos del Desarrollo del Milenio* (ODM), por los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y la agenda de París post 15.

Las actividades anteriores han sido complementarias para llegar a entender la dinámica de la cooperación internacional. En la cual, se pueden destacar las nuevas modalidades de la cooperación y observar los cambios que se han generado en esta temática. A su vez, esos elementos son importantes ya que ayudan a impulsar el desarrollo de los países. En el caso de Guatemala, de manera oficial, se trabaja con la cooperación no reembolsable (donaciones), por ende, en esta investigación es necesario que se incorporen las demás modalidades para llegar a los resultados planteados en el *Plan Nacional*.

Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible se establecieron en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, la cual se llevó a cabo en septiembre del 2015. Los Estados Miembros de la ONU aprobaron la *agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, la cual incluye los 17 *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS), para luchar contra la desigualdad y la injusticia, hacer frente al cambio climático y erradicar la pobreza.

Los ODS se basan en los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM), ocho objetivos que los países se comprometieron a alcanzar para el año 2015, con el propósito de poner un fin a la pobreza. A pesar del éxito de los mismos en algunos países, la pobreza no ha podido ser eliminada en varias partes del mundo, por lo que los ODS van mucho más allá de los ODM, y abarcan las causas fundamentales de la pobreza, y la necesidad de un desarrollo universal.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible son (PNUD, 2016, p1.):

1. Fin de la pobreza
2. Hambre Cero
3. Salud y bienestar

4. Educación de calidad, igualdad de género, agua limpia y saneamiento,
5. Energía asequible y no contaminante,
6. Trabajo decente y crecimiento económico,
7. Industria, innovación e infraestructura,
8. Reducción de las desigualdades,
9. Ciudades y comunidades sostenibles,
10. Producción y consumo responsables,
11. Acción por el clima,
12. Vida submarina,
 - 12.1. Vida de ecosistemas terrestres,
 - 12.2. Paz, justicia e instituciones sólidas y
 - 12.3. Alianza para lograr los objetivos.

Helen Clark, la Administradora del PNUD, dijo que "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". (PNUD, 2016, p.1).

Asimismo, los objetivos anteriores están enmarcados en cinco grandes ejes que son: personas, planeta, prosperidad, paz, asociaciones. (Evolución de la agenda de desarrollo y relación entre ODM 8 y ODS 17)

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), resaltan las alianzas, debido a que son de vital importancia para una eficaz agenda de desarrollo, además de que permiten tener una visión compartida y objetivos comunes entre las partes interesadas.

A manera de síntesis, los ODS son fuentes fundamentales para cimentar la política general, en este caso, de Guatemala. En esta política se definen parámetros que son indispensables para tener una visión de lo que se quiere llegar a desarrollar en los sectores involucrados y desarrollar una administración equitativa con la finalidad de lograr el bienestar común de los habitantes, que son actores indispensables en este proceso.

Segunda Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED)

Se dio en Nairobi, Kenia el 28 de noviembre del 2016 y terminó el 1 de diciembre del 2016. “Esta iniciativa parte de los esfuerzos por atender las necesidades de los países en vías de desarrollo, potenciar sus capacidades nacionales y mecanismos para la eficacia del desarrollo” (AMEXCID, 2016).

“La Reunión de Alto Nivel planteó dar seguimiento y contribuir a la Agenda 2030 de Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS). Así como continuar con los esfuerzos hechos desde Busán 2011 y ampliar la inclusión de actores de la cooperación para el desarrollo” (AMEXCID, 2016).

Para que la Segunda Reunión de Alto Nivel tuviese resultado, se hicieron las siguientes actividades preparatorias:

1. Taller Regional de Monitoreo de América Latina y el Caribe: se dio para fortalecer los mecanismos de cooperación en la implementación de los ODS en la región y conforme a los trabajos de la AGCED.
2. Cuarta Reunión Internacional de Alto Nivel de la Red de Pobreza Multidimensional: se reunieron representantes de gobiernos nacionales, así como de organismos regionales e internacionales con el propósito de plantear estrategias e intercambiar experiencias que permitan establecer políticas públicas enfocadas al combate de la pobreza.
3. Foro de las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo: en donde se reconoce el papel de la Agenda 2030 de Naciones Unidas y la inclusión de actores para conseguir una cooperación eficaz al desarrollo. (AMEXCID, 2016).

Se dieron iniciativas voluntarias, las cuales se llamaron Iniciativas de la Alianza Global (IAG). La AMEXCID (2016) incluye iniciativas dirigidas por los miembros

de la Alianza para promover compromisos específicos de cooperación eficaz al desarrollo e impulsar avances en áreas de trabajo nuevas e innovadoras.

Resultados de la 2 RAN

El documento final de la 2 RAN de la AGCED “contribuirá a dar forma a los mecanismos mediante los cuales los actores de la cooperación para el desarrollo podrán asociarse para implementar la Agenda 2030 y los ODS” (AMEXCID, 2016).

En esta última reunión de alto nivel se refuerza y se da seguimiento a la Agenda 2030, que hace referencia a las Naciones Unidas, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a la necesidad de continuar los esfuerzos hechos desde Busán. A su vez amplían la inclusión de actores de la cooperación para el desarrollo. En estas se incluyó un taller a nivel regional en el que América Latina y el Caribe participaron para fortalecer los mecanismos de cooperación para la implementación en los ODS para que tenga resultados favorables en la región.

Capítulo 4

Análisis de instrumentos nacionales sobre la cooperación internacional no reembolsable

Para entender el funcionamiento de la *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable de Guatemala* es necesario analizar el *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032*. Este plan marca los parámetros de cómo y a qué sectores se deben de enfocar los entes cooperantes para que la cooperación sea eficaz. Posteriormente a ello, se hará revisión de la *Política General de Gobierno 2016-2020*, los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* así como el *primer informe del Presidente Jimmy Morales 2015-2016*.

4.1 Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032

El Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032 se han formulado en el seno del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), “en cumplimiento del rol que le corresponde del mandato constitucional de organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y mediante el impulso de la coordinación interinstitucional pública y privada” (CONADUR-SEGEPLAN, 2014, p.9).

Este un documento que “contiene las bases de las transformaciones estructurales que el desarrollo del país requiere, es una puesta en común de las prioridades del desarrollo, para alcanzar la visión deseada” (SEGEPLAN, 2014, p.5). Por esto se plantea que cambie el modelo de desarrollo actual hacia uno de desarrollo sostenible, en el que la ciudadanía pueda desempeñarse en el país.

Asimismo, el *Plan* provee un conjunto de lineamientos en los cuales van dirigidos a fortalecer las rectorías sectoriales y la atención a las prioridades de protección social del país. También, las acciones constituyen la base para construir las condiciones que determinan y que garantizarán el desarrollo

social, económico, cultural, ambiental y político.

El Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032 contiene 16 temáticas en las cuales lo sustenta. Este contiene 36 prioridades, 80 metas, 120 resultados, 730 lineamientos. Es importante mencionar que en el capítulo ocho se presentan “las matrices de planificación de cada uno de los cinco ejes del Plan: Guatemala urbana y rural; Bienestar para la gente; Riqueza para todas y todos; Recursos naturales hoy y para el futuro; El Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo” (CONADUR-SEGEPLAN, 2014, p.10).

“Los elementos anteriores son los que le da vida al *Plan Nacional*, para lograr los resultados acorde a lo planificado, Guatemala realizará importantes esfuerzos de aprobación y fortalecimiento de la implementación de políticas públicas relacionadas con la prevención integral y el bienestar de la población” (CONADUR-SEGEPLAN, 2010, p. 21). Las políticas públicas se deben enfocar en los cinco ejes que enmarca *el k'atun*, para que se articule hacia el desarrollo de la ciudadanía.

Mediante el análisis del *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032*, se detectó que el ámbito de cooperación internacional no es tan mencionado, porque el *Plan* gira conforme a los intereses y necesidades del país y se plantea la posibilidad de que el Gobierno guatemalteco tenga la capacidad de enfrentar los desafíos. En este caso, la cooperación internacional viene a complementar los esfuerzos para el desarrollo del país.

A tenor de lo anterior, las directrices en las cuales se enfoca el *Plan Nacional de Desarrollo* tratan de alinear el rumbo del país para la promoción del progreso. Por lo tanto, vale resaltar el quinto eje “*Estado garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo*”. En este eje vale aislar para fines analíticos la meta ocho: “*En el 2032, el Estado de Guatemala cuenta con una contundente política exterior vinculada con los requerimientos nacionales, y con apego a los parámetros de cooperación con la comunidad internacional*” (CONADUR-SEGEPLAN, 2010, p.101).

Este eje menciona “comunidad internacional, en donde Guatemala tiene como lineamiento, actualizar normas y reglamentos para fortalecer la política exterior a partir del interés nacional y los requerimientos de cooperación con otros Estados y organismos internacionales” (CONADUR-SEGEPLAN, 2010, p.101). Ello es con la finalidad de que Guatemala tenga la capacidad de responder de manera más eficaz a la cooperación internacional, tomando en cuenta los intereses nacionales y junto con sus instrumentos jurídicos puedan fortalecer a la política exterior.

Asimismo, en la última parte del mismo eje, explica cómo Guatemala tiene que posicionarse a nivel internacional con respecto a las relaciones multilaterales y regionales. Debido a ello, en el segundo lineamiento se indica claramente la necesidad de establecer “mecanismos que coadyuven al establecimiento de una política exterior unificada, coherente, y autónoma, que se materialice por conducto de relaciones bilaterales, multilaterales y regionales que privilegien el desarrollo económico, nacional y local” (SEGEPLAN, 2010, p.101).

Este eje menciona una manera de unificación, en la cual los países puedan desarrollarse a nivel regional. Dando pauta a una proyección de cooperación regional, para que todos sus integrantes puedan estar establecidos y lleguen al desarrollo.

Sin embargo, alinear una política exterior a nivel regional es demasiado difícil debido a que no se tiene la capacidad y madurez política para la discusión de los problemas existentes. Por lo tanto, se considera que únicamente se trabaje en temas en común que sean prioritarios para la región y deben abordarse para el fortalecimiento regional, el progreso de los países integrantes y beneficio de sus habitantes.

4.2 Política General de Gobierno 2016-2020

“La Política General de Gobierno establece las prioridades y directrices que orientan la gestión pública y establece los medios para el seguimiento y

evaluación de los objetivos propuestos para el período de Gobierno 2016-2020” (SEGEPLAN, 2016, p.7).

Esta política contiene análisis sobre la situación sociopolítica y económica de la actualidad del país. Asimismo, SEGEPLAN (2016) menciona lo siguiente:

Quiere enfrentar y solucionar problemas como la corrupción, la violencia, la agudización de la pobreza, la debilidad institucional, la ineficiencia del Estado para garantizar los derechos humanos, la inequidad entre hombres y mujeres, las discriminaciones de todo tipo y la falta de respuesta de las demandas sociales, como en otras áreas de vital importancia para que el país no esté tan vulnerado (p.7).

Las propuestas implementadas en el *Plan Nacional de Desarrollo* se fusionaron con la política del presidente Jimmy Morales. En esta se tratará de seguir una ruta para llegar a los objetivos propuestos, a fin de que existan transformaciones más profundas para erradicar los problemas que afronta Guatemala y que impiden el desarrollo.

“Los elementos centrales de la política son las directrices y los lineamientos que complementan el marco legal y administrativo de las instituciones públicas, con el fin de que la gestión y las acciones de Gobierno se orienten hacia un horizonte común. Por ello la política orientará la planificación, la programación y la asignación de recursos presupuestarios durante los próximos cuatro años” (SEGEPLAN, 2016, p.7).

La Política General de Gobierno 2016-2020, está compuesta por cinco ejes centrales. Estos se alinean con el *Plan Nacional de Desarrollo: K’atun Nuestra Guatemala 2032*. Su alineación es importante debido a que el documento clave para que exista la promoción del desarrollo es el *Plan Nacional de Desarrollo*. Ello sirve para que la administración pública tome en cuenta los sectores que más trabajo necesitan.

Asimismo, hay que tomar en cuenta el papel que juega la cooperación en la Política General de Gobierno. “En el primer eje *“Tolerancia cero a la corrupción y modernización del Estado”*, en su literal h), especifica que es necesario diseñar e implementar una política exterior a partir de las prioridades nacionales, enfocada principalmente en la gestión de la cooperación internacional y en función de los intereses nacionales” (SEGEPLAN, 2016, p. 23).

En los lineamientos generales de la *Política General de Gobierno* menciona en el inciso 13 que “Todos los proyectos financiados con recursos de cooperación internacional, reembolsable o no reembolsable, deben cumplir con las normas establecidas para su registro en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)” (SEGEPLAN, 2016, p.23)

También, en el mismo lineamiento, en el inciso 14, se menciona: “Todos los proyectos y actividades que ejecuten las entidades del Estado con recursos procedentes de la cooperación internacional, bilateral y multilateral, que ingresen al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, serán fiscalizados por la Contraloría General de Cuentas”. Mientras que en el inciso 15 se establece “todos los convenios, programas, proyectos y actividades que ejecuten las entidades del Estado con recursos en la modalidad de ejecución directa, deben ser registrados y actualizados en SEGEPLAN para la transparencia y rendición de cuentas, en el marco de la armonización, alineación y apropiación de la cooperación internacional con las políticas nacionales”.

Los anteriores son los incisos en los que se menciona el papel de la Cooperación Internacional en Guatemala. Esto con la finalidad de llegar a la meta propuesta según el *K’atun* dentro del quinto eje. Asimismo, los incisos plasman los resultados propuestos en el mismo *Plan Nacional de Desarrollo*, por lo que sigue una ruta para conducirse al desarrollo por medio de su política exterior, y así respetar sus instituciones públicas para el seguimiento de la cooperación internacional como en el caso de SEGEPLAN.

4.3 El Plan Nacional de Desarrollo y la Política General de Gobierno

El Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032 ha establecido una serie de mecanismos que permitirán a los gobiernos futuros orientar el desarrollo nacional, teniendo en cuenta las prioridades sociales, económicas, ambientales, institucionales y territoriales. Estas serán las directrices para orientar su política exterior.

“*El Plan Nacional de Desarrollo* constituye un cambio de paradigma en la planificación, porque considera la participación ciudadana como un elemento fundamental, plantea una visión de largo plazo y se orienta a institucionalizar la planificación del desarrollo en el nivel territorial, sectorial e institucional dentro del Estado y sus organismos” (SEGEPLAN, 2016, p. 9).

La Política General de Gobierno básicamente retomó los lineamientos y temas del *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032*. Con la finalidad de que el Gobierno junto con sus instituciones, vayan trabajando las mismas temáticas. Con el objetivo principal de promover el desarrollo para el país y que sus habitantes puedan tener una calidad de vida digna en la que puedan desempeñar un rol importante para promover el progreso y llegar a concretar las metas propuestas en *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032*.

Asimismo, *la Política General de Gobierno* y el *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032*, se acopla con los temas de cooperación internacional propuestos en el quinto eje del *Plan Nacional*. Los elementos planteados anteriormente, delinear la ruta para el desarrollo, sin embargo, se puede resaltar que los temas de cooperación se toma como un complemento para llegar a los resultados esperados.

Política General de Gobierno, Plan Nacional de Desarrollo con relación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-

A tenor a lo anterior, la política general tiende a realizar una radiografía de lo que se tiene que trabajar en el sistema nacional. De tal manera que las prioridades del gobierno también marcan metas que están programadas para el 2019, tomando en cuenta como base los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los cinco ejes del *Plan Nacional de Desarrollo: K’atun Nuestra Guatemala 2032*, se clasificaron de la siguiente manera:

Tabla 1
Relación entre los ODS, Política General de Gobierno y Plan Nacional de Desarrollo

Objetivos de Desarrollo Sostenible	Prioridades de la Política General de Gobierno	Ejes del Plan Nacional de Desarrollo: K’atun Nuestra Guatemala 2032
16. Paz, justicia e instituciones sólidas. 17. Alianzas para lograr los objetivos	Cero tolerancia a la corrupción y modernización del Estado.	Estado garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo.
1. Fin de la pobreza 2. Hambre cero 3. Salud y bienestar 4. Educación de calidad 10. Reducción de las desigualdades.	Seguridad alimentaria y nutricional, salud integral y educación de la calidad.	Bienestar para la gente
11. Ciudades y comunidades sostenibles. 9. Industrial innovación e infraestructura. 8.Trabajo decente y crecimiento económico	Fomento de Mipymes, turismo y construcción de vivienda.	Riqueza para todas y todos.

5. Igualdad de género	Seguridad integral	Guatemala Urbana y Rural
6. Agua limpia y saneamiento. 7. Energía asequible y no contaminante 12. Producción y consumo responsables. 13. Acción por el clima 14. Vida submarina 15. Vida de ecosistemas terrestres.	Ambiente y recursos naturales.	Recursos naturales hoy y para el futuro.

Esquema: Elaboración propia con datos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Política General de Gobierno y Plan Nacional de Desarrollo: *K'atun Nuestra Guatemala 2032*. Consultado el 17 de febrero del 2017.

El esquema explica que desde los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* hasta el *Plan Nacional de Guatemala: K'atun Nuestra Guatemala 2032*, han tratado de tocar las temáticas relevantes que se discutieron a nivel internacional, dado que se ven en la necesidad de combatir juntos los problemas de mayor controversia.

Asimismo, los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* son fuentes fundamentales para respaldar tanto la política general de gobierno como también el *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032*. Ellos marcan parámetros que son indispensables para llegar a desarrollar en los sectores involucrados y tener una administración equitativa llevándose a cabo con una finalidad que es el bienestar común para el desarrollo del país y sus habitantes que son actores indispensables en el proceso.

De la misma manera, se analizará el Primer Informe de Gobierno del Presidente Jimmy Morales 2016-2017. En cual, veremos los resultados obtenidos por parte de la cooperación internacional en Guatemala.

4.4 Primer Informe de Gobierno del Presidente Jimmy Morales 2016-2017

El Presidente Constitucional de la República Jimmy Morales, presentó el Primer Informe de gobierno 2016 en cumplimiento del artículo 183, literal i) de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece entre las funciones presidenciales la de *“Presentar anualmente al Congreso de la República, al iniciarse su período de sesiones, informe escrito de la situación general de la República y de los negocios de su administración realizados durante el año anterior”* (Subsecretaría de Políticas Públicas, 2016, p.13).

En el *Primer Informe de Gobierno 2016-2017*, cinco de sus ocho capítulos se enfocan a las prioridades propuestas en la *Política General de Gobierno*. Asimismo, se entrelaza con el *Plan Nacional de Desarrollo: K’atun Nuestra Guatemala 2032*, debido a que tiene que cumplir con las prioridades nacionales que se establecen en el plan para llevar al país hacia el desarrollo.

Para fines de esta investigación, nos enfocaremos en el octavo capítulo que contiene las prioridades del desarrollo nacional en el marco de la Agenda Internacional. Esto nos ayudará a comprender el papel de la cooperación internacional en Guatemala y menciona lo siguiente:

El Gobierno de Guatemala ha logrado articular las prioridades en materia de política exterior contenidas en el *Plan Nacional de Desarrollo: K’atun Nuestra Guatemala 2032*, con la *Política General de Gobierno 2016-2020*, específicamente con el contenido del eje **“Tolerancia cero a la corrupción y modernización del Estado”**. “Establece como una acción estratégica el diseño e implementación, de una política exterior a partir de las prioridades nacionales, enfocada principalmente en la gestión de la cooperación internacional y en función de los intereses del país” (Subsecretaría de Políticas Públicas, 2016, p.209).

Asimismo, la Subsecretaría de Políticas Públicas (2016), en el eje de **“Seguridad ciudadana”** de la *Política General de Gobierno* indica que una acción estratégica de la actual administración es el establecimiento de una ruta

para abordar el diferendo con Belice por medio de la convocatoria a consulta popular, para que la Corte Internacional de Justicia conozca y resuelva el diferendo territorial, insular y marítimo.

En cuanto a la gestión de la cooperación internacional, el Gobierno ha incidido para que los convenios suscritos respondan a las prioridades nacionales identificadas en el *Plan Nacional de Desarrollo* y en la *Política General de Gobierno*; por medio de la definición de lineamientos y acciones específicas. “A lo anterior se debe agregar que la actual administración también se ha enfocado en vincular la agenda internacional de desarrollo, específicamente el *Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*, con el marco de política pública definido por el país” (Subsecretaría de Políticas Públicas, 2016, p. 209).

Por ende, se necesita diseñar una política exterior eficiente para que la cooperación internacional juegue un rol fundamentalmente complementario para el desarrollo de Guatemala. En el mismo capítulo la Subsecretaría de Políticas Públicas, tiene un apartado que es el **8.5 “La cooperación internacional no reembolsable (CINR) y su vinculación con las prioridades del desarrollo nacional”**. “Como parte del proceso de consolidación del Sistema Nacional de Planificación (SNP), SEGEPLAN persigue la articulación del Plan Nacional de Desarrollo con las políticas públicas, los planes territoriales, sectoriales e institucionales, la inversión pública y la cooperación internacional” (SEGEPLAN, 2016, p. 227).

Para este fin, algunas de las acciones de SEGEPLAN están enfocadas en alcanzar como resultado intermedio que la gestión de la cooperación internacional no reembolsable (CINR) aumente su nivel de alineación con las prioridades nacionales. “Para que en efecto, se brinde asistencia técnica a las instituciones del sector público en el proceso de gestión de la CINR y se ha implementado la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable, contribuyendo a mejorar la coordinación y efectividad en la utilización de los recursos externos de esta procedencia” (Subsecretaría de Políticas Pública, 2016, p. 227).

Por último, el proceso de alineación de la agenda internacional se fundamenta en lo establecido en los diferentes acuerdos sobre eficacia de la cooperación que estipula que “los diversos compromisos internacionales sobre la eficacia cuando se apoya en el programa de desarrollo del país receptor y los que deciden las políticas y los enfoques de ayuda” (Declaración de París, 2005). “Asimismo al ejercer su liderazgo creando e implementando su propia estrategia nacional de desarrollo por medio de amplios diversos actores, se apropia, lidera y conduce sus propias metas de desarrollo” (Subsecretaría de Políticas Públicas, 2016, p. 228).

SEGEPLAN ha creado un andamiaje para mejorar la coordinación efectiva de los recursos externos no reembolsables, de conformidad con las prioridades del país. Se inicia con un proceso de priorización que permite elaborar el documento, se formulan y seleccionan los más eficientes y prioritarios para el país, esto se hace con base en las necesidades diagnósticos, la agenda de desarrollo nacional, políticas públicas o productos esperados por medio de la opinión técnica que verifica su alineación. “Por ello, la cooperación internacional tiene que pasar por un proceso riguroso, en este caso implementado por SEGEPLAN, debido a que se tiene que alinear y armonizar con los lineamientos y metas del *Plan Nacional de Desarrollo* ya que este marca la ruta hacia el desarrollo” (Subsecretaría de Políticas Públicas: 2016, p.228).

Con base en lo anterior, “los convenios de Cooperación Internacional no Reembolsable suscritos toman como referencia principal el contenido definido en el *Plan Nacional de Desarrollo*, así como las prioridades y los ejes de la *Política General de Gobierno*, con la finalidad de contribuir a su implementación” (Subsecretaría de Políticas Públicas, 2016, p. 228).

La siguiente tabla explica los aportes externos recibidos por concepto de Cooperación Internacional no Reembolsable y desagregados por cada eje de la Política General de Gobierno.

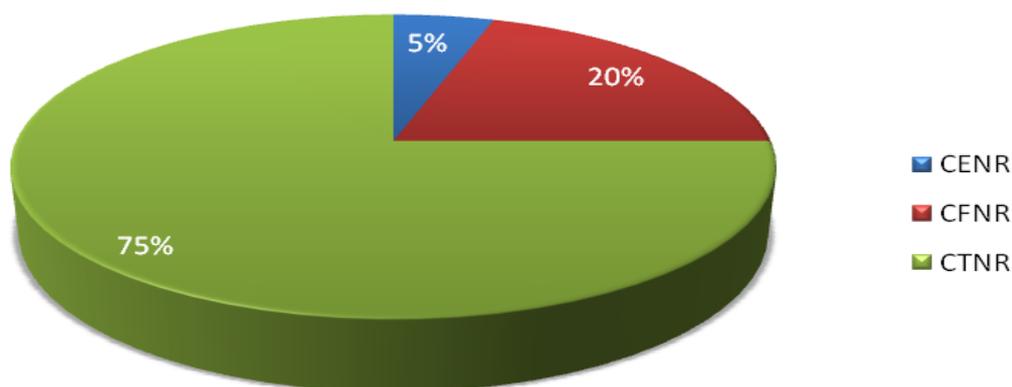
Tabla 2
Convenios de cooperación internacional no reembolsable (CINR)
suscritos, por prioridades presidenciales y ejes de la Política General de
Gobierno 2016-2020 (en dólares a noviembre del 2016)

Prioridad presidencial/ Eje de la PGG	Monto suscrito en dólares
Tolerancia cero a la corrupción y modernización del Estado	2,331,723.22
Seguridad alimentaria, salud integral y educación de calidad	8,240,855.00
Fomento de las MIPYMES, turismo, vivienda y trabajo digno y decente	600,000.00
Seguridad ciudadana	31,845,754.53
Combate a la pobreza general y pobreza extrema	2,331,030.00
Ambiente y recursos naturales	250,000.00
Total	\$45,599,362.75

Fuente: Elaboración propia con datos del Primer Informe de Gobierno del Presidente Jimmy Morales, 2016-2017. Consultado el 26 de febrero del 2017.

En la tabla explica, que el eje de seguridad es el que ha tenido mayor inversión, ello representa el 70% aproximadamente del total de los montos suscritos en el 2016. Posteriormente a ello, siguen los aportes para el eje de seguridad alimentaria, salud integral y educación de calidad, que equivale al 18% y el 12% restante se ha destinado a programas y proyectos de las prioridades relacionadas con el combate a la pobreza general y pobreza extrema, tolerancia cero a la corrupción y modernización del Estado, fomento a los MIPYMES, turismo, vivienda y trabajo digno y decente, en el cual la ciudadanía pueda desarrollarse plenamente.

Figura 3
Porcentaje de distribución de la cooperación internacional no reembolsable (CINR) suscrita a noviembre de 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Primer Informe de Gobierno de Jimmy. (Consultado el 26 de febrero del 2017)

Es importante mencionar los tipos de cooperación que se ejecutaron durante el 2016. La gráfica muestra que los instrumentos suscritos en materia de cooperación internacional no reembolsable (CINR) asciende en un total de \$45, 599,362.75. De ello, la cooperación internacional más representativa durante el 2016 es la correspondiente a la cooperación técnica no reembolsable (CTNR) en el cual está estimada a \$34, 234,999.75 equivaliendo al 75%. Mientras que por otro lado, la cooperación financiera no reembolsable (CFNR) equivale al 20% dando un total de \$9, 033,333.00 y por último el 5% restante corresponde a la cooperación en especie no reembolsable en cual tiene \$2, 331,030.00.

La Subsecretaría de Políticas Públicas menciona que las fuentes cooperantes con las que se suscribieron convenios de cooperación internacional no reembolsable fueron las siguientes (SEGEPLAN, 2016, P. 229):

1. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

2. Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID)
3. Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)
4. Programa Mundial de Alimentos (PMA)
5. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)
6. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
7. Sistema de Naciones Unidas (PNUD, ONUDC, ONU Mujeres)
8. Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)

En el Primer Informe del Presidente Jimmy Morales, en el mismo capítulo ocho hay un apartado “**8.6. Priorización de la agenda de desarrollo sostenible en el marco de los instrumentos de planificación nacional**” menciona que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) estableció que la agenda de los ODS deberá ser objeto de priorización y análisis, adecuándola a las prioridades de desarrollo contenidas en el *Plan Nacional de Desarrollo*. “Este último constituye el más reciente instrumento de planificación que integra de manera más fiel las tres dimensiones de desarrollo abordadas en la agenda de los ODS: social, económica y ambiental; además, es coherente casi el 90% con el contenido de la agenda” (Subsecretaría de Políticas Públicas, 2016, p.231).

El ejercicio de alineación de la agenda de los ODS con el *Plan Nacional de Desarrollo* quedó plasmado en la Estrategia de articulación para la apropiación y seguimiento de la agenda ODS al Plan Nacional de Desarrollo. SEGEPLAN (2016) menciona que es “un instrumento que fue presentado por la comisión de alineación, seguimiento y evaluación conformada en el seno del CONADUR durante la tercer reunión ordinaria realizada en junio del 2016” (p.231).

Puesto que la estrategia aprobada parte del reconocimiento de las lecciones aprendidas a partir del seguimiento de la agenda de los ODM, entre las cuales destaca que el país no se apropió de ella de manera adecuada ni realizó una revisión y análisis de sus contenidos a la luz de la realidad, las posibilidades y aspiraciones propias. “Por ende, la experiencia no permitió que el país fijara

sus propias metas nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración general. La escasa apropiación también se reflejó en que el contenido de la agenda los ODM no se reflejó del todo en los procesos de planificación y elaboración del presupuesto público” (Subsecretaría de Políticas Públicas, 2016, p.231).

Como se describió anteriormente, Guatemala enfrenta diversos desafíos tanto en la cooperación internacional como en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El primero debido a que debe seguir fortaleciéndose en sus relaciones a nivel bilaterales, multilaterales y nivel América Latina, en cual puedan abordar los temas propuestos en el *Plan Nacional de Desarrollo* como en la *Política General de Gobierno* con el fin de que vaya en la misma vía al desarrollo pleno. Así como aprovechar la cooperación sur-sur, en el sentido que lo encuentre como un mecanismo en el que intercambie conocimientos, recursos, tecnologías entre países en desarrollo y fortalecer a Guatemala.

Y por último en el ámbito de los ODS, existen numerosos retos en el área de planificación y gestión para la implementación de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. Por ello es necesario que Guatemala cuente con el apoyo de la comunidad internacional para la ejecución, debido a que los desafíos van entrelazados con la efectividad de los recursos financieros, humanos, materiales, el involucramiento de los diferentes sectores.

4.5 Política de Cooperación Internacional No Reembolsable en Guatemala (PCINR)

Según SEGEPLAN (2013), la cooperación internacional en Guatemala, hace referencia a las actividades financiadas por instituciones estatales, organizaciones multilaterales, sector privado y de sociedad civil de países industrializados, con el objeto de apoyar complementariamente procesos de desarrollo, ya sea en sus modalidades de Cooperación Internacional Reembolsable (CIR) o préstamos, y por Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR) o donaciones. Esta última, destaca el apoyo de tipo financiero, en especie o cualquier otra modalidad, incluyendo la asistencia técnica, que no se reembolsa al cooperante, quienes ofertan en su calidad de

fuentes bilaterales, multilaterales, financieras, o instituciones privadas o mixtas, para ejecutar proyectos de desarrollo.

Marco legal de la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable

La Política de Cooperación Internacional no Reembolsable fue aprobada mediante el acuerdo gubernativo 17-2015. “Aprueba la política de cooperación internacional, la cual debe ser observada por todas las instituciones de gobierno que ejecutan cooperación internacional no reembolsable. En este sentido, el reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Acuerdo Gubernativo 540-2013 en su artículo 54, inciso c) establece “Aceptación y aprobación” (SEGEPLAN, 2013, p.44).

La política de cooperación internacional no reembolsable, refleja el compromiso del país en avanzar hacia el cumplimiento de compromisos formulados en espacios internacionales con el fin de garantizar que la ayuda sea cada vez de mayor calidad. En materia de alineación, el plan es un instrumento valioso para fortalecer la gestión institucional y su vinculación a las prioridades nacionales, dado cumplimiento al marco legal aplicable.

Asimismo, la SEGEPLAN (2013) explica:

Hace una priorización en el que toma como base a la Política y *al Plan Nacional de Desarrollo, K’atun Nuestra Guatemala 2032, Política General de Gobierno*, políticas públicas, planes estratégicos, operativos multianuales y anuales; en la gestión y negociación, da acompañamiento técnico a las instituciones públicas para alinear a la planificación; en la aprobación, se realiza con una opinión técnica que dictamina la pertinencia del programa/proyecto previo a emitirse el acuerdo ministerial o resolución; en la ejecución, es la unidad ejecutora la que implementa las actividades, reporta avances y da seguimiento a lo financiado con CINR. Y en la evaluación, reporta la CINR en cifras en lo respectivo a suscripción, desembolso y ejecución para retroalimentar al sistema.

Los procesos que se describieron anteriormente, son pasos esenciales para que se dé un previo análisis sobre el proyecto en el cual, el ente cooperante desea hacer aportes de cooperación en una área determinada. Se hace porque se tiene que comparar si existe la compatibilidad con el *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032*, junto con políticas públicas, operativos multianuales, anuales y planes estratégicos. Con la finalidad de hacer que la cooperación internacional no reembolsable coadyuve al cumplimiento de las prioridades nacionales.

Por ello, en el caso de Guatemala predomina la cooperación internacional no reembolsable, porque ha contribuido al desarrollo de los ciudadanos descritos como beneficiarios directos de los proyectos que son financiados por las organizaciones cooperantes. Asimismo, las personas beneficiadas pueden multiplicar las acciones de desarrollo para el crecimiento y mejoramiento del país.

Debilidades de la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable

Es importante resaltar que en el cuarto capítulo de la *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable de Guatemala* se destaca **las debilidades en la gestión de la cooperación internacional no reembolsable**. SEGEPLAN (2013) explica que “la debilidad al respecto al papel de la cooperación como complemento al desarrollo, ha provocado dispersión en sus priorizaciones, disfuncionalidad y poca utilización en los procedimientos nacionales, redundando negativamente sobre la eficiencia de las instituciones en la obtención de productos y la alineación en el logro de los resultado de desarrollo” (p. 9).

La coordinación de cooperación internacional contiene tanto deficiencias institucionales como operativas, pues los recursos de las donaciones se orientan de una forma excesivamente descentralizada y poco alineada. “El efecto inmediato señala que la mayoría de instituciones públicas gestionan sus programas y proyectos de cooperación internacional no reembolsable con base a sus propios objetivos institucionales y han estado desligados de los planes estratégicos como en planes sectoriales, en consecuencia insuficientemente

alineados al plan nacional” (SEGEPLAN, 2013, p. 9).

En la *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable de Guatemala* (2013) se hace mención a lo siguiente:

La ausencia de un manual operativo hace que las instituciones sectoriales realicen sus gestiones de forma directa con algunas fuentes cooperantes sin necesidad de pasar con los entes rectores. Por lo que se explica dos factores predominantes, el primero la cooperación se aproxima a las instituciones con una oferta predeterminada que se desvincula a las prioridades del gobierno y segundo porque prevalece el criterio político en las decisiones para establecer los compromisos. Al respecto, la solución es que exista un procedimiento que defina y regule los mecanismos de contratación, suscripción de convenios de donación, el requisito específico de aval por parte de SEGEPLAN como requisito para iniciar la gestión de la cooperación internacional (p.9).

Al crear el manual operativo se podrá determinar cómo se puede complementar la normativa de los entes rectores con la política de cooperación internacional. Por ende, es una herramienta esencial, porque se estipularán lineamientos para el circuito del sistema de cooperación internacional guatemalteco. Se evitarán eficiencias entre los tres entes rectores y los donantes.

Asimismo, se resaltan los siguientes problemas que existen, según (SEGEPLAN, 2013, p. 11):

1. Problemas de gestión:

1.1 Debilidades en la planificación nacional (falta de un plan nacional de desarrollo) que influyen en la calidad de la asignación de la oferta de cooperación internacional. Esto es un dato interesante, debido a que en el 2014 sale vigente el Plan Nacional y la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable, no rescata ese detalle tan relevante.

1.2 Falta de utilización de la SEGEPLAN como puerta de entrada de las solicitudes y ofertas de las donaciones.

1.3 Debilidades, vacíos y duplicaciones en las normas y procesos de gestión.

1.4 Convenios de CI que incluye cláusulas cuyo cumplimiento no depende del gobierno o no responden a las prioridades nacionales.

1.5 Inadecuación de los procesos de decisión de los cooperantes al ciclo de planificación, presupuestario y los procedimientos nacionales.

1.6 Debilidades en las capacidades y en la permanencia del personal que se dedica a la cooperación.

2. Problemas de ejecución:

2.1 Atrasos en el inicio de proyectos por lentitud en el logro de ciertos requisitos, como el acuerdo gubernativo refrendado por MINFIN que, a su vez incide en la falta de espacio presupuestario.

2.2 Atrasos en los desembolsos de los fondos de contrapartida nacionales.

2.3 Complejidad y proceso poco claro para el empleo de la Cuenta Única de Donaciones.

2.4 Lentitud y complejidad de los procesos de compras y contrataciones, tanto de las instituciones nacionales como de los cooperantes.

3. Problemas de coordinación interinstitucional:

3.1 Pueden resumirse en la falta de funcionamiento del Consejo de Cooperación Internacional y la inexistencia de un mecanismo interinstitucional que sea operativo.

4. Problemas en el desembolso:

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

5. Problemas de seguimiento y evaluación:

5.1 El seguimiento en la ejecución y evaluación es de carácter físico y financiera, respondiendo directamente a los requerimientos de los cooperantes.

Sin embargo, hay que mencionar que actualmente se registra en el Sistema de Gestión, Ejecución y Análisis de la Cooperación Internacional -SIGEACI-, la información sobre el avance físico y financiero de la ejecución de los proyectos y esto no responde a los requerimientos de los cooperantes, sino a lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto: Artículo 53 BIS y 55 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto.

5.2 En los casos en que se hacen evaluaciones de medio tiempo o finales, responden generalmente a los requerimientos de los cooperantes, llegando poca información a las entidades públicas.

Los problemas mencionados han debilitado a la *Política de Cooperación no Reembolsable* de Guatemala, por lo que es necesario replantearlo junto con el resto de los entes rectores, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Finanzas Públicas, para que la ejecución de la cooperación se haga de manera eficiente. Asimismo, involucrar a la cooperación reembolsable

(préstamos) debido a que su alcance gira en torno a las donaciones.

Política de cooperación internacional no reembolsable: desarrollo, coordinación y liderazgo

El gobierno de Guatemala es el responsable de orientar los recursos públicos. SEGEPLAN (2013) menciona que “incluyendo la cooperación internacional que apoya al Estado hacia el logro de las prioridades nacionales expresadas en las políticas y planes y a través de las asignaciones del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. La cooperación internacional es un complemento ya sea técnico y/o financiero del esfuerzo nacional para el logro de las metas de desarrollo” (p.13).

SEGEPLAN (2013) propone trazar las siguientes rutas complementarias frente a la cooperación internacional no reembolsable:

La primera que fortalezca y mejore los procesos apropiación, alineación y armonización hacia la consecución de resultados de desarrollo. La segunda que contribuya a un mejor posicionamiento y negociación de los intereses y contribuya al liderazgo de país en el exterior y la última que complemente e impulse a ambas líneas de acción interinstitucional. Asimismo el reto más grande es vincular la agenda diplomática, comercial y la de cooperación internacional de forma tal que reflejen los intereses de una Estrategia Nacional de Desarrollo (p.13).

La cooperación internacional en cualquier modalidad para Guatemala es importante, debido a que es ayuda para llegar a un nivel de desarrollo en cual sus habitantes puedan estar satisfechos con los resultados y alcancen a acceder a todas sus necesidades básicas. Sin embargo, al tener deficiencias en la coordinación de la cooperación es muy difícil llegar a las metas y resultado planteados por el *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032*.

La Política de Cooperación Internacional no Reembolsable contiene nueve lineamientos y cada una de ellas contiene una acción y una meta para llegar a cumplir el lineamiento. Se presentan a continuación estos lineamientos (SEGEPLAN, 2013, pp. 17-28)

1. Fortalecer la gestión institucional y su alineación a las prioridades nacionales e internacionales de desarrollo.
2. Alinear la cooperación no reembolsable promoviendo su ejecución a través de la institucionalidad pública.
3. Establecer y coordinar un protocolo de aceptación de coordinación internacional no reembolsable.
4. Alinear al marco de resultado de desarrollo las acciones de cooperación internacional no reembolsable en el territorio.
5. Contribuir a la armonización de la cooperación no reembolsable.
6. Consolidar un sistema de registro de información, monitoreo y evaluación.
7. Optimizar el intercambio en materia de cooperación sur-sur abarcando los principios de horizontalidad, consenso y equidad.
8. La cooperación técnica se utilizará en programas coordinados coherentes con el marco de resultados de desarrollo.
9. Establecer mecanismos institucionalizados por parte del gobierno para mejorar la coordinación y el diálogo con la cooperación.

4.6 Plan de acción de la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable

El Plan de Acción contiene una serie de productos que se emplearán para viabilizar y hacer ejecutables durante los próximos cuatro años las acciones y metas contenidas en los nueve lineamientos de la *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable*. Para ello se ha trazado este plan en el que amplía las acciones intermedias y productos que permitirán la consecución y cumplimiento de la política. Posterior a ello, el *Plan de Acción* sale en la segunda edición de la *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable* el cual ya se valida con el Acuerdo Gubernativo 17-2015.

El Plan refleja el cómo se debe trabajar para que el compromiso del país avance hacia el cumplimiento de compromisos formulados en espacios internacionales para garantizar que la ayuda sea cada vez de mayor calidad. En materia de alineación, el *Plan* es un instrumento valioso para fortalecer la gestión institucional y su vinculación a las prioridades nacionales. Para ello, la gestión institucional comprende un proceso técnico y administrativo a que gerencia el proceso la gestión de la cooperación internacional, brindando a la Subsecretaría de Cooperación de la SEGEPLAN y a las unidades ejecutoras y/o beneficiarias una guía para las etapas en su formulación e implementación.

Este *Plan de acción* también es una debilidad para la *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable*. Esto se debe a que está programado a un corto plazo y esto es con el fin de evaluar la ejecución. Sin embargo, limita la implementación de la política.

Para cumplir con los objetivos estipulados en la PCINR. El *plan* se divide de la siguiente manera:

Alcance del trabajo

Contiene una serie de mecanismos que procuran la implementación de la PCINR y la aplicación de nuevos instrumentos de CINR que propicien la utilización de procedimientos comunes. Como mejorar la alineación y utilización de los recursos complementarios aportados por los donantes. “El plan establece productos en serie que se emplearán para viabilizar y hacer ejecutables durante los próximos cuatro años, las acciones y metas contenidas en los nueve lineamientos de la PCINR permitirá la consecución de los objetivos y cumplimiento de la política” (Subsecretaría de Cooperación Internacional, 2016, p.43).

Indicadores del plan de implementación

La Subsecretaría de Cooperación Internacional (2013), explica que:

El fortalecimiento de la gestión institucional permitirá la alineación, entendiéndola como el esfuerzo por lograr que la cooperación no reembolsable complemente los esfuerzos del país, por entregar resultados de desarrollo a través de la vinculación de acciones planteadas y planificadas en los planes operativos anuales, multianuales y planes estratégicos institucionales. Por ello, se busca fortalecer la gestión institucional y alinear la cooperación en función con la Agenda Nacional a través de tres productos concretos: a) una guía orientadora de alineación, b) asistencia técnica a los usuarios sobre la guía y c) asesoría en el circuito de donaciones (p.44).

El resultado que se espera es fortalecer las capacidades de los usuarios a través de la definición del proceso de alineación, estableciendo orientaciones mínimas para lograr su vinculación a las prioridades nacionales. “Asimismo, es importante mencionar que para la vinculación del desarrollo para país sea más eficiente y que progrese de la mejor manera, conforme a los intereses nacionales. Sin embargo, es importante mencionar que este indicador está poco desarrollado, como también no se desarrolla el tema del monitoreo”

(Subsecretaría de Cooperación Internacional, 2013, p.44)

Resultados del plan

Los convenios marco y estrategias de país deberán contribuir a la entrega de resultados intermedio o inmediatas planificados por la institución. En ese sentido, la Subsecretaría de Cooperación Internacional (2013) menciona que “es importante ordenar el circuito de donaciones para lograr la alineación a las prioridades nacionales y promover su ejecución a través de la institucionalidad pública” (p.45)

“Asimismo, entran los procesos continuos de capacitación y asesoría a las unidades ejecutoras y/o beneficiarias en la priorización y formulación de instrumentos basados en la planificación según el nivel de alineación que se considere oportuno para cada tipo de instrumento” (Subsecretaría de Cooperación Internacional, 2013, p.45).

Agilizar los procedimientos dentro del ciclo y evitar retrasos u obstáculos que dificultan consecuentemente los desembolsos y la ejecución. “se elaborará un protocolo de aceptación de Cooperación Internacional no Reembolsable que se constituirá en un documento que contenga el conjunto para formular, negociar y aprobar la CINR con las unidades ejecutoras” (Subsecretaría de Cooperación Internacional, 2013, p.45).

El plan tiene estipulado que la cooperación internacional no reembolsable, se lleve a cabo por medio de tres entes rectores de la cooperación, debido a que cada uno tiene una función específica. El Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX) se encarga de los acuerdos, convenios y otros arreglos con los Estados y organismos internacionales, mientras que el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) formula y evalúa el presupuesto, participa con SEGEPLAN en la definición de la inversión pública, gestiona el endeudamiento nacional y programas de financiamiento externo.

Por último la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), es el ente que formula políticas y planes, elabora programas y proyectos de cooperación internacional, así como tener competencias fundamentales en la determinación de las prioridades y objetivos estratégicos de desarrollo. También prioriza, gestiona, negocia, administra, contrata por delegación de la autoridad competente, la cooperación financiera no reembolsable proviniendo de organismos internacionales.

4.7 Informe de evaluación de la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable

Posteriormente en el 2016 la Dirección de Análisis de la Cooperación Internacional, realizó un informe en el cual contiene *la Evaluación de la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable*. Esta evaluación hace mención a lo siguiente: dentro de cada uno de los lineamientos, se estableció una serie de las acciones, metas e indicadores a corto plazo (cuatro años) para ir revisando su desarrollo y cumplimiento a través del plan de acción. Se pone en marcha una serie de mecanismos y pasos a institucionalización, se persigue la generación, implementación y aplicación de nuevos instrumentos de cooperación internacional no reembolsable que permitan la utilización de procedimientos comunes, así como también mejorar la alineación y el manejo de los recursos complementarios aportados por los donantes.

En el primer lineamiento se menciona que de “las 41 políticas públicas vigentes en 2013, 24 eran utilizadas por los cooperantes para vincular las acciones de cooperación a las prioridades nacionales. Según el levantamiento de información, de 21 cooperantes, o séase, el 57% utiliza las políticas públicas como instrumento de alineación” (Dirección de Análisis de Cooperación Internacional, 2016, p. 2).

La utilización de instrumentos internacionales para la alineación, evidencia la falta de apropiación de las unidades ejecutoras en la utilización de instrumentos que vinculen la alineación, los planes estratégicos y operativos, con la cooperación. No obstante, las unidades ejecutoras cuentan con mecanismos

insuficientes para alinear los instrumentos de cooperación a las prioridades nacionales. Asimismo, la Dirección de Análisis de Cooperación Internacional (2016) explica que:

Los resultados de las encuestas realizadas a directores y coordinadores de proyectos de instituciones públicas coinciden en que los aspectos que deben ser fortalecidos en procesos de contratación y negociación de cooperación internacional son las capacidades y conocimientos de las personas que coordinan el ciclo de donaciones a través de protocolos de negociación y guías para priorizar los proyectos de acuerdo a las prioridades del país (p.2).

Se entenderá por alineación de la cooperación internacional al liderazgo que ejerza el país a través de la negociación, en donde la unidad ejecutora y/o beneficiaria orienta los recursos externos no reembolsables lo hará conforme a los esfuerzos del país por entregar resultados de desarrollo a través de la vinculación de acciones que sean planificadas en los planes operativos anuales multianuales y planes estratégicos institucionales, fortaleciendo con ello, la gestión institucional.

Por lo que es importante mejorar la coordinación interinstitucional de circuito de las donaciones para lograr alinearse con las prioridades nacionales, así como es necesario que se ejecuten por medio de la institucionalidad pública. Para que esto funcione es necesario capacitar y asesorar a las unidades ejecutoras y/o beneficiarias en la priorización y la formulación de instrumentos en los cuales están basados en la planificación.

La Dirección de Análisis de Cooperación Internacional (2016) menciona que para “la implementación de la *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable* se detectaron problemas de gestión, ejecución, coordinación interinstitucional, disfuncionalidades en los mecanismos en los desembolsos, así como debilidades en el seguimiento y evaluación” (p.3). Aunado a ello, se ha ido desarrollando con una rectoría y agenda dispersa, dando como un resultado una orientación poco estratégica.

El *informe de Evaluación de la política de cooperación internacional no reembolsable* (2016) indica que en el lado de las unidades ejecutoras, “se encontraron una serie de debilidades en las instituciones para formular políticas, planes, programas y proyectos, que complican aún más los procesos de coordinación interinstitucional, conjuntamente, la ausencia de un manual operativo hace que las instituciones sectoriales realicen sus gestiones de forma directa con algunas fuentes cooperantes” (p.3). La constante se fue manifestando y persistiendo en una negociación directa y muchas veces, en la implementación de los donantes en los proyectos de cooperación.

Mientras que en el segundo lineamiento para que la cooperación sea eficaz debe alinearse a las estrategias nacionales de desarrollo que impone el K’atun. Asimismo, el gobierno de Guatemala es “el responsable de orientar los recursos públicos hacia el logro de las prioridades nacionales expresadas en las políticas y planes mediante la vinculación entre el plan-presupuesto que están dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado” (Dirección de Análisis de Cooperación Internacional, 2016, p.6).

Por lo anterior, es importante fortalecer la gestión institucional y alinear la cooperación internacional con la Agenda Nacional a través de tres elementos que ayudarán al alcance de las metas tiene que tener una guía orientadora de alineación, asistencia técnica a los usuarios sobre la guía y asesoría en el circuito de donaciones, ellos son vitales para se ejerza la alineación y mutua responsabilidad para lograr a lo establecido en el *Plan Nacional de Desarrollo*.

La Dirección de Análisis de Cooperación Internacional (2016), resalta que “el resultado que se espera de la guía es fortalecer las capacidades los usuarios a través de la definición del proceso de alineación, estableciendo orientaciones mínimas para lograr su vinculación a las prioridades nacionales en cada etapa del circuito de donaciones” (p.6). Asimismo, los convenios marco y estrategias del país deberán contribuir a la entrega de resultados intermedios o inmediatos planificados por la institución. Por lo que los documentos de programas o proyectos deberán apuntalarse en mayor medida, a contribuir a productos y actividades para afirmar con determinación que la cooperación está

complementando los esfuerzos del país.

Como resultado de ello, Guatemala ha realizado grandes esfuerzos para fortalecer la institucionalidad entre ellos se hicieron los siguientes avances: mejoras al manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala, asimismo la implementación del Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN) y en las municipalidades y entidades descentralizadas y autónomas (SICOINDES). Asimismo el informe menciona que en el mes de noviembre del 2013 se aprobó el Decreto Número 13-2013 en que reforma la Ley Orgánica del Presupuesto.

“Las reformas contiene el proceso de aprobación, recepción y registro y ejecución de las donaciones, obligaciones de los ejecutores respecto a la cooperación internacional” (Dirección de Análisis de la Cooperación Internacional, 2016, p.6). Las leyes promueven regulaciones al presupuesto, temporalidad para presentar anteproyectos, coordinación interinstitucional, presentación de informes de avance físico y financiero, utilización de recursos provenientes de la cooperación internacional reembolsable y no reembolsable. Con el fin de alinearse a las prioridades nacionales y sobre los funcionarios cuentadantes y empleados públicos, ello permite mejorar y generar confianza al sistema nacional.

En el tercer lineamiento, una de las medidas implementadas para fortalecer las capacidades y conocimientos de las personas que coordinan el ciclo de donaciones a través de protocolos de negociación consiste en el establecimiento y coordinación de una protocolo de aceptación de cooperación internacional no reembolsable que “se constituya en un documento que contenga los procedimientos específicos de la SEGEPLAN para formular, negociar y aprobar la cooperación internacional no reembolsable para las unidades ejecutoras con las fuentes cooperantes” (Dirección de Análisis de la Cooperación Internacional, 2016, p.8).

Con el protocolo se pretende fortalecer el proceso de la cooperación internacional, tomando en cuenta que entrarán las unidades ejecutoras y cooperantes, con el fin de acceder de una manera más fácil al compendio de instrumentos en los cuales tiene listas, guías o formatos, ello se utilizará en la priorización, formulación, negociación y contratación de la cooperación internacional no reembolsable.

En el cuarto lineamiento promueve la incorporación y vinculación de las acciones dentro de la planificación territorial, así como la generación de espacios de concertación, diálogo y coordinación a nivel territorial. La incorporación del componente territorial constituye un importante paso para la gestión, seguimiento y análisis de la cooperación debido a que permite una visión más cercana a las acciones que se están realizando por lo que asegura alinearse a las necesidades identificadas de manera descentralizada.

La cooperación internacional que “se ejecuta en los territorios, debe ser incluida en los esfuerzos permanente que procuren una alineación efectiva con prioridades locales, incluidas en los planes de desarrollo departamental, municipal y/o comunitario especialmente a través de sus propios procedimientos, o en todo caso deben promover el fortalecimiento de los sistemas existentes y capacidades de los gobiernos a nivel local” (Dirección de Análisis de la Cooperación Internacional, 2016, p.10).

La Dirección de Análisis de la Cooperación Internacional (2016) menciona que en el cuarto lineamiento:

Se destaca que en el 2015 SEGEPLAN realizó el lanzamiento del Sistema de Gestión, Ejecución y Análisis de la Cooperación Internacional (SIGEACI), esta plataforma contribuirá a la eficacia de la cooperación como complemento para alcanzar los objetivos de desarrollo del país. También permitirá a las instituciones dar cumplimiento con el Informe Bimestral de Avance Físico y Financiero establecido en el artículo 53 bis de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Legislativo 101-97 y sus reformas, con ello se proveerá

información actualizada en línea, la cual podrá ser consultada por diferentes usuarios internos y externos de las instituciones públicas, incluyendo a los entes rectores (MINFIN, MINEX y SEGEPLAN) (p.10).

En ese sentido, Guatemala enfrenta un gran desafío en que tiene que consolidar un marco legal a nivel general que incluya a las organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales que garanticen la sostenibilidad y programación contenida dentro del SIGEACI, y así pueda permitir proyectar y hacer visibles los recursos externos no reembolsables a largo plazo.

El séptimo lineamiento desarrolla un apartado para optimizar el intercambio en materia de cooperación sur-sur, abordándola desde una perspectiva de horizontalidad, consenso y equidad. “El impulso de la modalidad emerge entre un contexto internacional cambiante de la ayuda al desarrollo, se visibiliza como una alternativa de incursión para el país” (Dirección de Análisis de la Cooperación Internacional, 2016, p13).

En el informe describe que dentro de las debilidades que presenta la actual gestión de la CSS, es la carencia de procesos definidos y sustentados por medio de herramientas e instrumentos para poner en práctica. Por lo que SEGEPLAN en el *PCINR* propone el desarrollo de una guía para la negociación, aprobación y ejecución de la cooperación sur-sur bilateral y triangular con el fin de utilizar los canales nacionales y herramientas de conducción técnica para la actualización sistemática del marco orientador.

En el octavo lineamiento se menciona que en el año 2014, según la Dirección de Análisis de la Cooperación Internacional (2016):

Se suscribieron 33 convenios de cooperación internacional no reembolsable de los cuales ocho correspondían a cooperación técnica no reembolsable (CTNR). Mientras que en el 2015, se suscribieron 50 convenios de los cuales 40 contienen un componente de CTNR. Posteriormente, en el 2016 se suscribieron 5 convenios de cooperación

técnica no reembolsable, en lo que concierne en el primer semestre de ese año, se encuentra que de acuerdo al tipo de cooperación internacional, el monto suscrito en cooperación técnica no reembolsable (CTNR) representa el 74%, la financiera no reembolsable (CFNR) cuenta con el 20% y la cooperación en especie no reembolsable (CENR) con el 5% (p. 15)

Y por último, el noveno lineamiento, se menciona el principio de mutua responsabilidad entre gobierno y cooperantes. Para que la ayuda sea eficaz, se requieren sólidos mecanismos de responsabilidades equilibradas en todos los niveles. Los donantes y los gobiernos de los países socios deben ser responsables ante sus respectivas opiniones públicas y el uno al otro con sus compromisos en materia de eficacia de la ayuda, por ende es importante los procesos de transparencia y de rendición de cuentas, para que exista un trabajo exitoso.

En ese sentido, “es necesario que se cuenten con espacios o mecanismos de coordinación para el diálogo político de coordinación de la cooperación internacional, técnica y sectorial en la que se pueda promover la armonización entre cooperantes para canalizar la demanda de cooperación y monitorear los resultados programados” (Dirección de Análisis de la Cooperación Internacional, 2016, p. 16).

A pesar de que se tuvo avances en la primera evaluación, se tiene que considerar que *plan de acción* limita a la *Política de Cooperación Internacional*, pues se tiene que dar resultados efectivos en un corto plazo que es de cuatro años. Sin embargo, es necesario considerar la creación del *manual operativo* dado que existen muchas deficiencias en la práctica con los actores, gobierno y cooperantes, así como las dificultades que presentan los entes rectores. Asimismo, el manual marcará pauta a que se tiene que seguir ciertos lineamientos para que la cooperación internacional en todos sus tipos y modalidades puedan ser efectivas.

Aunque hubo progresos en el marco jurídico conforme al tema de cooperación internacional, se tiene aún dificultades en que se usen mecanismos formales, en cual la cooperación tenga que pasar por SEGEPLAN y se realice la cooperación de forma eficiente, pueda ser monitoreada y evaluada en los avances y, asimismo, registrarlos en el SIGEACI para mayor control de cómo se opera la cooperación en el país.

En ese sentido, como parte de la práctica profesional supervisada se realizaron cinco entrevistas. A los directores que integran la Subdirección de Cooperación Internacional: el Lic. Oliver Ávalos de la Dirección de Análisis de la Cooperación Internacional. A la Licda. Nancy Ramírez de la Dirección de la Gestión de la Cooperación Internacional y a la Licda. Melissa González de la Dirección de Enlace Territorial de la Cooperación Internacional. Asimismo, se entrevistó a un Delegado de la Embajada de Perú al Lic. Hernán Reyes y a un Representante del MINEX a la Licda. Carmen María Marroquín. La información proporcionada nos ayudará a comprender desde la experiencia de los entrevistados los alcances y limitaciones que existen en la Política.

4.8 Apreciaciones de los entrevistados sobre la PCINR

Para entender el funcionamiento de la *Política*, los entrevistados hicieron una descripción de lo que es este instrumento de cooperación. Asimismo, se contó con la experiencia valiosa de personas que trabajaron en la elaboración de las políticas, por lo que se contó con información de primera mano sobre aspectos específicos de este instrumento.

La *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable* es un instrumento normativo que define acciones de Gobierno de Guatemala en materia de Cooperación Internacional no Reembolsable -CINR-. Dicho instrumento fue aprobado a través del *Acuerdo Gubernativo 17-2015*. Ello le da vigencia y mandata a las instituciones que tengan que darle cumplimiento a lo que está establecido. Posteriormente a ello, se creó un *Plan de Acción* que marca la ruta que deben seguir los actores que intervienen en la temática.

La *política* trabaja acorde a las necesidades del país. Está elaborada con las directrices de la SEGEPLAN y la Subsecretaría de Políticas Públicas. Asimismo, la PCINR no es un documento que se maneje de manera aislada, sino que se complementa con los instrumentos jurídicos en materia de cooperación internacional.

Posteriormente, los entrevistados siguieron con la siguiente arista de la temática de la política con el fin de encontrar sus resultados positivos y negativos.

Alcances de la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable

El alcance abarca a toda la institucionalidad pública. Asimismo, esta política sirve como referente para que en el país se gestione en materia de cooperación no reembolsable. De la misma manera, el alcance de orientaciones estratégicas y operativas se basa en la eficacia de alinear la cooperación al marco de resultados y usar sistemas nacionales.

Tres temas estratégicos se abordan en los nueve lineamientos de la política. Son estos: 1) alineación y armonización de los sistemas nacionales, 2) cooperación técnica coordinada y 3) la cooperación sur-sur.

Mientras se elaboraba la *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable*, se pensó que el alcance iba a ser solamente para la institucionalidad pública. Asimismo, otro alcance de la política se relaciona con las donaciones y la cooperación no reembolsable. Esta no incluye préstamos, por el mismo quehacer de la institución que lo elaboró.

Limitantes de la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable

La limitante de la PCINR consiste en la carencia de herramientas metodológicas para alinear su marco de resultados. El plan de acción que se tiene actualmente, por su parte, se limita únicamente al quehacer a lo interno del ente rector de la cooperación. Por ello, se considera que dentro de la *PCINR*, el plan de acción tiene bajo alcance.

En ese sentido, el resto de las instituciones públicas no están familiarizadas con la PCINR y su plan de acción. Escasamente, conocen la política debido a la rotación de personal, y se pierde la información brindada por parte de las capacitaciones dadas por SEGEPLAN.

Tras realizar las tres preguntas claves para detectar el funcionamiento de la Política de Cooperación Internacional no reembolsable, se discutieron sugerencias para la formulación de una nueva política de cooperación.

Sugerencias para la formulación de una nueva política de cooperación

El Director de Análisis de Cooperación Internacional (2017) menciona que es necesario formular en el corto o mediano plazo la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Mientras que por otro lado, el Delegado de la Embajada de Perú, Hernán Reyes (2017) explica que en el caso de Guatemala se debe implementar el seguimiento adecuado de la cooperación no reembolsable para evidenciar la eficacia y la eficiencia de la gestión de los recursos otorgados al país.

Para la Directora de Gestión de la Cooperación Internacional, Nancy Ramírez, se tiene que realizar un ejercicio metodológico adecuado de la implementación de la política, debido a que es difícil saber qué elementos se tienen que retomar. Si no se ha hecho el primer ejercicio sobre lo que hay que mejorar, en términos de gestión y ejecución es difícil sugerir que se realice una nueva política.

En otra perspectiva, la Directora de Enlace Territorial de la Cooperación Internacional, Melissa González, sugiere que es necesario hacer una revisión cuantitativa del *Plan de Acción*. Asimismo, ver cuáles de los productos alcanzados deben reorientarse y priorizarse. Posteriormente, a la revisión se puede establecer si la política actual es coherente con las prioridades de desarrollo. Por lo que se tiene que hacer una radiografía de Estado de avance de la *política* actual.

Por último, Carmen Marroquín, Representante del MINEX, explica que se tiene que realizar una evaluación a la PCINR y si es posible hacer una modificación del *Plan de Acción*. Asimismo, ver si la *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable* responde al *Plan de Desarrollo*. Dado que la PCINR le da la oportunidad a Guatemala a tomar un rol como cooperante, y no solamente ser un país receptor de la cooperación, se tiene que ir trabajando en ese rol dual de receptor y oferente de la cooperación. Por ende, se recomienda la revisión de estos instrumentos de cooperación no reembolsable.

Capítulo 5

Análisis comparativo a nivel América Latina sobre las políticas de cooperación internacional para el desarrollo

Para Guatemala la *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable* es importante debido a que marca la pauta de cómo se manejará la cooperación internacional. Sin embargo, en el apartado anterior, la misma *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable* menciona ciertas deficiencias. Por lo anterior, se considera necesario fortalecerla o bien derogarla para crear la *Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo* con la finalidad de cubrir todas las áreas prioritarias y que puedan alcanzar las metas estipuladas en la *Política y Plan Nacional de Desarrollo, Política General de Gobierno y la Agenda 2030*.

Por ende, en este apartado se hizo una recopilación de las *políticas de cooperación internacional para el desarrollo* que existen en Latinoamérica. Como resultado de ello, se encontró de este tipo de políticas en dos países: Chile y México. En estos países cuentan con una *Política de Cooperación para el Desarrollo*. Por lo que se hará una descripción y un análisis comparativo de estas políticas con la finalidad de estudiar las diferentes perspectivas y ejes en los cuales están orientados en el ámbito de cooperación internacional.

5.1 Descripción de las políticas latinoamericanas para el desarrollo

5.1.1 Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Según el Ministerio de Relaciones Exteriores (s/f), en junio de 1990 se crea la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), “para atender la búsqueda y canalización de recursos de cooperación internacional para apoyar el desarrollo de Chile y proyectar hacia el exterior las capacidades del país y realizar acciones de cooperación con países en desarrollo, por lo que se encontraba inserta en el Ministerio de Planificación”. En el 2005, AGCI se relaciona con la Presidencia de la República a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, pues la cooperación es un componente de la política exterior de Chile.

En el 2015 en un mundo donde la cooperación internacional se reposiciona y donde Chile no solo tiene el deber de cooperar, sino que también de promover el desarrollo inclusivo y sostenible, desde un enfoque de derechos, la Agencia cambia su nombre, desde Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) al de Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID).

Asimismo, se presentan tres documentos, en los cuales están integrados en contribuir al desarrollo de forma eficiente:

1. Resumen Ejecutivo de la Política y Estrategia de Cooperación Internacional Chilena para el Desarrollo.
2. Política Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
3. Estrategia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2015-2018

Resumen Ejecutivo de la Política y Estrategia de Cooperación Internacional chilena para el Desarrollo

En este documento explica de manera breve la *Política y Estrategia de Cooperación Internacional Chilena para el Desarrollo*. Asimismo, en el marco de la *Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, está la visión de aprovechar la experiencia acumulada, en la que promueven la innovación por medio de socios y avanzar hacia el logro de los objetivos de la *política de cooperación para el desarrollo*.

De este modo, la visión es a largo plazo. Esto quiere decir que se está planificado para el 2030. Con la finalidad primordial de que “Chile contribuya a la dignidad de las personas, al desarrollo inclusivo y sostenible desde derechos hasta el fortalecimiento de la democracia. Asimismo, la cooperación internacional para el desarrollo que Chile recibe, aporta a la reducción de las brechas estructurales y vulnerabilidades que enfrenta el país” (AGCID, 2015,

p.3).

La Estrategia de Cooperación 2015-2018 es un plan a corto plazo, esto es con el fin de evaluar los avances de la *Política chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Es primordial, debido a que se tiene que observar los progresos de las temáticas que se abordan para el funcionamiento de la *Política chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo*.

Para contribuir al logro de esta visión de largo plazo, *la Política Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo al 2030*, define cinco criterios de política pública (AGCID, 2015, p.4):

1. Promoción de la dignidad de las personas, el desarrollo inclusivo y sostenible desde un enfoque de derechos.
2. Fortalecimiento de la democracia y sus instituciones.
3. Promoción de la paz, la convivencia y la seguridad humana.
4. Fortalecimiento del rol de América Latina y el Caribe en la gobernanza mundial.
5. Compromiso con la integración y la convergencia regional en América Latina y el Caribe.

La estrategia plantea consolidar aquellas áreas prioritarias en las que se viene trabajando, así como abrir nuevos canales para la innovación y la colaboración, afirmando la vocación chilena por la Cooperación Sur-Sur y Triangular (AGCID, 2015, p.5). Asimismo, propone los objetivos y áreas temáticas para la implementación de la visión de desarrollo inclusivo y sostenible, planteado en la *Política de Cooperación Internacional Chilena para el Desarrollo*.

La estrategia se implementará a través de los siguientes instrumentos (AGCID, 2015, p.5):

1. Formación de capital humano

2. Transferencia técnica para el fortalecimiento de capacidades para la gestión pública.
3. Fondos innovadores de cooperación
4. Ayuda humanitaria.

La Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2015) implementa Criterios Orientadores para el Desarrollo (COD). Estos definen el horizonte de acción para el periodo 2015-2018, por lo que es a mediano plazo.

Se establecieron cinco Criterios Orientadores para el Desarrollo (COD).

1. Concentración de programas y proyectos en América Latina y el Caribe con estrategias diferenciadas.
2. Eficacia mediante acciones flexibles y replicables.
3. Responsabilidad mutua y articulación de estrategias.
4. Gestión basada en la participación, el aprendizaje y el intercambio de conocimiento.
5. Fortalecimiento de las capacidades de la Agencia. (AGCID, 2015:5)

Objetivos Estratégicos 2015-2018

Los Objetivos Estratégicos (OE) son tres y están orientados a estructurar la cooperación chilena:

1. Avanzar hacia un desarrollo inclusivo y sostenible.

Según la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2015), este objetivo tiene como propósito alinear temáticamente la cooperación que Chile realiza, tanto en la modalidad de cooperación sur-sur y triangular, así como la cooperación que Chile recibe.

Asimismo, el objetivo se organiza en las siguientes áreas temáticas (AGCID, 2015, pp. 6-7):

1. Fortalecimiento de la democracia y modernización institucional
2. Desarrollo inclusivo y sostenible.
3. Medioambiente, recursos naturales y energía
4. Cooperación económica para el desarrollo
5. Desarrollo territorial y local
6. Prevención y reducción de desastres

2. Fortalecer las asociaciones para un desarrollo compartido

Se orienta, como ya se dijo, hacia la cooperación sur-sur y triangular, además de enriquecerse de nuevos actores, como lo indica el texto: “Tiene como propósito alinear la cooperación que Chile realiza, tanto en la modalidad de cooperación sur-sur y triangular, así como la cooperación que Chile recibe, incorporando nuevos actores” (AGCID, 2015, p.7).

Chile participa de los esfuerzos de cooperación hacia terceros países. Para ello, “suma sus acciones a las de otras naciones buscando promover el desarrollo en América Latina y el Caribe, pero en un plano de horizontalidad, respeto y complementariedad” (AGCID, 2015, p.7).

La cooperación posee una serie de mecanismos para fortalecer la convergencia entre países, particularmente entre los países de la región. “Promoviendo la creación y gestión conjunta de bienes públicos, que deben ser aprovechados para la reducción de brechas estructurales y vulnerabilidades y la construcción de nuevas formas de asociación para el desarrollo” (AGCID, 2015, p.7).

En este objetivo se forma por tres temáticas (AGCID, 2015, p.8):

1. Desarrollo inclusivo y sostenible hacia la reducción de brechas estructurales y vulnerabilidades que se implementará mediante:
2. Formación en América Latina y El Caribe
3. Proyección de la cooperación chilena y fortalecimiento del trabajo conjunto con otras regiones del mundo.

También se pueden destacar los temas de interés en la construcción de una asociación para el desarrollo con Asia Pacífico. Estos temas son: fortalecimiento de capacidades, desarrollo sostenible, ciencia, tecnología, prevención de desastres, entre otros.

De igual manera, se visualiza una vinculación con África. Debido a que se desea construir una agenda en común para fortalecer las áreas de mutuo interés en las cuales se encuentran: desigualdad, educación, crecimiento económico, pobreza, medioambiente, cultural, energía y entre otros diversos temas.

3. Consolidar el Sistema Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Tiene por propósito consolidar el sistema nacional de cooperación internacional de Chile, fortaleciendo la AGCID, como una institución para el desarrollo y conformado un sistema nacional de información de la cooperación (AGCID, 2015, p.8).

Para ello se ha planteado las siguientes áreas de trabajo:

1. Fortalecimiento de la AGCID, institución para el desarrollo
2. Conformación del Sistema Nacional de Información de la Cooperación

4. Áreas transversales

Asimismo, se proponen tres áreas transversales en las que se define como contenidos y prácticas posibles de reconocer en cada uno de los Objetivos Estratégicos.

1. Igualdad de género y derechos de las mujeres
2. Innovación y uso de nuevas tecnologías para el desarrollo
3. Fortalecimiento de capacidades y formación

5.1.2 Agencia mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo

En la Secretaría de Relaciones Exteriores se encuentra la Agencia mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Dentro de *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo* creada en el 2011 y con reforma de la fecha 17 de diciembre del 2015.

Se define lo siguiente en el artículo 7) “Se crea la AMEXCID como un órgano desconcentrado de la Secretaría, en los términos de su reglamento interior, con atribuciones específicas para resolver sobre las materias que se señalan en la presente *Ley* y las demás disposiciones relativas” (*Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, 2015, p.3).

Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo

En el artículo 1 de la *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (2015) se hace mención de lo siguiente:

Las acciones de cooperación internacional para el desarrollo que lleve a cabo el Estado mexicano tanto en su carácter de donante como de receptor, deberán tener como propósito esencial promover el desarrollo humano sustentable, mediante acciones que contribuyan a la erradicación de la pobreza, el desempleo, la desigualdad y la exclusión social; el aumento permanente de los niveles educativo, técnico, científico y cultural; la disminución de las asimetrías entre los países desarrollados y países en vías de desarrollo; la búsqueda de la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático; así

como el fortalecimiento a la seguridad pública, con base en los principios de solidaridad internacional, defensa y promoción del desarrollo sustentable, transparencia y rendición de cuentas y los criterios de género, promoción del desarrollo sustentable, transparencia y rendición de cuentas y los criterios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad (p.1).

Este artículo menciona que la cooperación internacional para el desarrollo debe erradicar los problemas, en los cuales están estancando al progreso del país. Aunado a ello, se tiene que considerar que los habitantes juegan un rol importante ya que ellos son los que van a recibir el apoyo. El Estado mexicano se compromete a tomar los criterios que fueron establecidos en la Declaración de París, esto es para exista una armoniosa relación de entre el país y cooperantes.

Por ello, es importante que dentro de la ley exista un programa de cooperación internacional para el desarrollo. Este indica el cómo se debe realizar la cooperación. Asimismo, las políticas y mecanismos de ejecución de la cooperación internacional están establecidos en el mismo programa.

Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Según el artículo 23) de la *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (2015), dicho programa:

Es la base para la planeación y ejecución de las acciones de cooperación internacional, así como de las estrategias de recepción, transferencia de las acciones de cooperación internacional, así como de las estrategias de recepción, transferencia e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias en materia educativa, cultural, técnica, científica, económica y financiera (p.8).

Asimismo, en artículo 24) de la *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (2015, pp. 8-9) menciona los siguientes aspectos:

1. La política general de cooperación internacional consiste en el conjunto de acciones de transferencia de recursos, bienes, conocimientos y

experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras, de terceros países y de organizaciones internacionales a México y de México a terceros países, con el propósito fundamental de fortalecer en ambos casos las capacidades nacionales para el desarrollo.

2. La identificación de las áreas geográficas que resulten prioritarias para el interés de México en materia de oferta de cooperación internacional, en primer término Centroamérica y el resto de los países de América Latina y el Caribe.
3. La identificación de los contenidos prioritarios de la cooperación internacional, entre los cuales deberán de figurar de manera obligada: investigación científica y tecnológica en todos los ámbitos de interés nacional, salud, educación, protección del medio ambiente y prevención de desastres, bajo los principios señalados en el último párrafo del artículo primero de la ley.
4. Los medios y estrategias contemplados para el cumplimiento de los objetivos del *Programa*
5. Las políticas que regirán la coordinación y concertación del Ejecutivo Federal con las dependencias y entidades enunciadas en el artículo 3 de este ordenamiento, en materia de cooperación internacional.

Asimismo, la *Ley* contiene ciertas orientaciones para se trabaje el *programa* conforme al desarrollo de México. Ello se encuentra en el artículo 25) (2015, p.9):

1. Estimular la participación de las dependencias y entidades del sector público, así como de los centros de investigación científica y de desarrollo tecnológico y de los organismos culturales, también pertenecientes al sector público, en las acciones de cooperación internacional.
2. Establecer los lineamientos para garantizar el apoyo a la cooperación internacional de México por parte de los representantes diplomáticas y consulares del Gobierno Federal en el exterior.

3. Impulsar la concertación de convenios, acuerdos marco y otros instrumentos jurídicos de cooperación internacional.
4. Promover la diversidad cultural y la proyección de México en el interior como un Estado pluriétnico y multicultural.
5. Privilegiar la demanda de cooperación internacional para fortalecer la formación de recursos humanos en las áreas de mayor importancia estratégica para el desarrollo nacional.
6. Promover el fortalecimiento institucional para la cooperación internacional, con especial énfasis en la formación de recursos humanos especializados en la gestión de la oferta mexicana en la materia.
7. Propiciar la celebración de acuerdos internacionales para la realización de proyectos de cooperación internacional de gran impacto y largo alcance, participando de manera activa en los organismos de cooperación internacional de distinta índole de los que México forme parte.
8. Incorporar lo dispuesto en las leyes mexicanas en lo relativo a la prestación de ayuda humanitaria en caso de desastres y garantizar la coherencia con la consecución de los Objetivos del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas, así como con aquellos otros acuerdos y convenciones internacionales que incidan en la cooperación internacional y de los que México forme parte.

5.2 Análisis de las políticas de cooperación para el desarrollo Chile y México

A pesar de que los países van en búsqueda del desarrollo, lo hacen de diferente forma. En el caso de Chile, en el 2015 lanzó su *política de cooperación internacional para el desarrollo*, como también la *Estrategia de Cooperación Internacional 2015-2018*.

La Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo tiene una visión de desarrollo y se basa en cinco ejes fundamentales que promueven la dignidad del ser humano, fortalecimiento institucional, integración regional en América Latina y el Caribe, promoción de la paz y seguridad y fortalecimiento del rol de la gobernanza de América Latina y el Caribe.

Asimismo, se menciona que la estrategia se consolida en áreas prioritarias, criterios orientadores y objetivos estratégicos. Todo ello, complementa a la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo que tiene Chile.

La forma en la que opera Chile es mejor modelo a comparación del modelo mexicano. Se hace esta afirmación con base en que Chile incluye los ministerios con sus respectivas temáticas. Asimismo, Chile ha asumido un doble rol: como país receptor y como socio oferente de la cooperación. A su vez, se ha transformado en un actor importante en materia de cooperación Sur-Sur y Triangular. Su participación en estas modalidades de cooperación es cada vez más requerida en la región, para compartir sus capacidades y experiencia.

En ese sentido, Según, la AGCID (2016) “Chile ha consolidado Fondos Conjuntos de Cooperación como un mecanismo innovador de financiamiento. Actualmente existen cinco fondos que permiten ampliar y diversificar la Cooperación Sur-Sur chilena” (párr. 5):

1. Fondo Mixto Chile-España
2. Fondo Chile-México
3. Fondo Chile contra el hambre y la pobreza
4. Fondo de la Alianza del Pacífico
5. Fondo Franco Chilena de Apoyo a la Cooperación Descentralizada

Asimismo, en la siguiente tabla explica cómo se ejecuta el Programa chileno de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD):

Tabla 3
Programa Chileno de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo

C.T.P.D.	Presupuesto aprobado M\$	Total ejecutado M\$	Porcentaje ejecutado
Transferencia técnica	1.727.622	1.727.223	99,98%
Cooperación Bilateral	746.847	746.448	99,95%
Cooperación Triangular	119.908	119.908	100%
Fdo. Alianza del Pacífico	55.293	55.293	100%
Fdo. Chile – México	675.100	675.100	100%
Fdo. Chile – España	121.474	121.474	100%
Fdo. Chile – Francia	9.000	9.000	100%
Formación Capital Humano	2.415.191	2.414.754	99,98%
Becas	2.039.031	2.038.872	99,89%
Cursos internacionales	112.539	112.539	100%
Programa KIZUNA	263.621	263.343	99,89%
Gastos asociados	178.332	178.332	100%
Total	4.321.145	4.320.309	99,98%

Fuente: Elaboración propia con datos del balance de gestión 2016. Consultado el 27 de mayo del 2017 de la World Wide Web: https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/AGCIBGI2016.pdf

La tabla explica que el Programa se compone de la siguiente manera: 1) transferencia técnica y formación y 2) perfeccionamiento de capital humano. Para el año 2016, se contó con un presupuesto final de \$4.321.145, el cual se ejecutó el 100%. Tras tener la radiografía se puede afirmar que Chile trata de ejecutar al máximo su presupuesto con respecto al tema de cooperación. En ese sentido, juega un rol de oferente y de receptor, por lo que un país clave en la región.

Asimismo, la estrategia que implementa Chile es esencial para la evaluación y monitoreo de la cooperación internacional en ese país. Mientras que por otro lado, en el modelo mexicano únicamente cuentan con la *Ley de Cooperación*

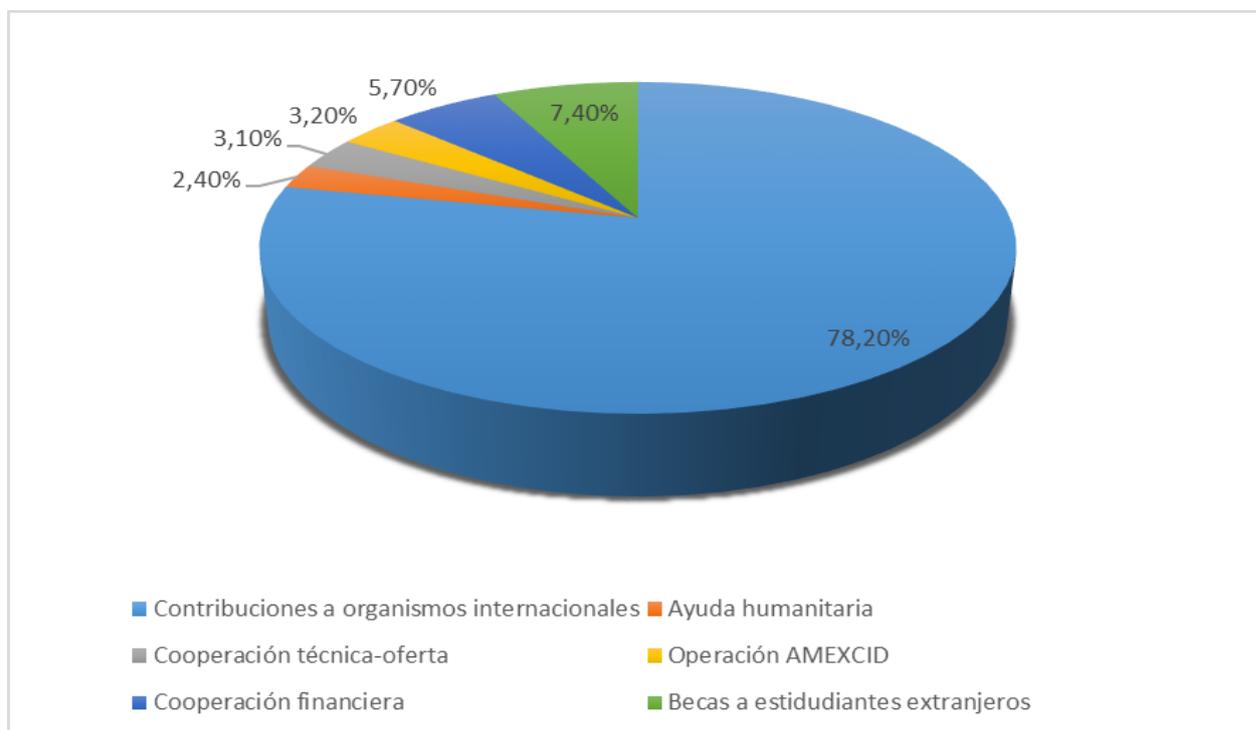
Internacional para el Desarrollo.

No obstante, dentro de la *Ley mexicana* no se desarrolla tan ampliamente los ejes, las estrategias, el programa y la forma que coordinará la cooperación internacional. Chile sí desarrolla estos puntos.

Es oportuno hacer mención que en la *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, en el artículo 27) “establece que la AMEXCID es responsable del Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID), pilar estadístico de la cooperación mexicana” (párr.1)

En la siguiente gráfica se explicará cómo se ha realizado la cooperación para el desarrollo de México en el 2014.

Figura 4
Cooperación para el desarrollo otorgada por México en el 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID). Consultado el 28 de mayo del 2017 de la World Wide Web: <http://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/cuantificacion-de-la-cooperacion-mexicana?idiom=es>

A partir de la información de la plataforma del Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se estima que la cooperación otorgada por México en el 2014 fue de \$288.6 millones. El monto contiene cooperación técnica ofrecida a través del intercambio de expertos cuenta con un 3,1%. Las becas a extranjeros para realizar estudios en México corresponden al 7,4%. Las contribuciones a organismos internacionales² contiene la más alta ayuda de un 78.2%, debido a que el gobierno impone cuotas obligatorias y aportaciones voluntarias para cada institución pública. En ayuda humanitaria, se cuenta con un 2.4%. La operación de AMEXCID tiene 3.2% y la cooperación financiera reembolsable y no reembolsable tiene 5.7%.

La cooperación para el año 2014, cumplió con cubrir el 100% de su presupuesto. Sin embargo, al no tener la base de datos actualizada es difícil encontrar información reciente para comparar con el caso chileno de manera más interesante.

Ambos países fueron capaces de implementar sus políticas de cooperación internacional para el desarrollo. Asimismo, han formado parte primordial para fortalecer su política exterior. Por lo que han trabajado bajo los parámetros internacionales que son los Principios de la Declaración de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible para que lleguen a ser países desarrollados de renta alta y, que tengan la capacidad de beneficiar a sus habitantes.

Aunado a ello, los *Principios de la Declaración de París* son importantes, porque orientan a que la cooperación internacional a que se realice de manera más efectiva para impulsar el desarrollo entre los países. Asimismo, dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible existen cinco ejes que son: paz, personas, prosperidad, medio ambiente y alianzas. Dentro de ellos, se encuentran más temáticas, en los que abarcan las problemáticas

² Las contribuciones a organismos internacionales para el desarrollo: Son aportaciones económicas – financieras vinculadas a organizaciones internacionales con el fin de promover el desarrollo internacional. Estas pueden ser obligaciones jurídicamente adquiridas a través de la adhesión de México a un organismo internacional (cuotas obligatorias) o pueden ser contribuciones específicas realizadas de manera voluntaria (aportaciones voluntarias).

sobresalientes a nivel mundial. Estos son importantes debido a que marcan tendencias y ayudan a reforzar las prioridades nacionales.

Capítulo 6

Presentación de resultados y análisis de resultados

6.1 Resultados del proyecto

Los objetivos planteados para el proyecto de Práctica Profesional Supervisada llamado “Apoyo en el estudio para la creación de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo” son los siguientes:

Objetivo General

Presentar a la Dirección de Análisis de Cooperación Internacional un dictamen técnico para conocer las posibilidades de creación de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Para llegar al objetivo general, se tuvo que realizar una serie de revisiones de documentos para presentar a la Dirección de Análisis de Cooperación Internacional un informe para conocer las posibilidades de creación de la *Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo*.

No se hizo un dictamen técnico, pues el proceso de realizarlo es muy complejo, trasciende los alcances de una PPS a nivel de licenciatura y requiere cumplir con una serie de requisitos institucionales que pueden prolongarse por varios meses. Primero, las direcciones de Cooperación Internacional no estaban enteradas sobre lo que estaba realizando la practicante. Para un dictamen técnico tiene que haber un visto bueno por parte de las tres direcciones. Segundo, al terminar el informe, se tiene que llevar a la Subsecretaría de Políticas Públicas, dado que ellos dan la asesoría técnica y hacen las correcciones correspondientes. Al finalizar ello, se tiene que esperar entre tres a seis meses para que ya se vuelva un dictamen técnico este ejercicio lo lleva acabo la Subsecretaría de Cooperación Internacional. Por razones de tiempo, no era viable en el marco de esta PPS realizar un dictamen técnico de la política. En su lugar, se presentó una propuesta de los componentes temáticos que debería llevar esta política, así como su reglamento.

En la carta adjunta se hace mención a la elaboración de un análisis comparativo, junto con la propuesta para la creación de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Este análisis comparativo constituye la evidencia de que se cumplió con el objetivo general.

Objetivos Específicos

1. Caracterizar la cooperación no reembolsable que se brinda a través de SEGEPLAN.
2. Determinar cómo se puede determinar la normativa de los entes rectores con la PCINR.

Para cumplir con el primer objetivo específico, se realizó la revisión normativa a nivel nacional sobre la cooperación internacional de Guatemala. Asimismo, la practicante revisó informes de cooperación internacional y otros documentos elaborados por SEGEPLAN.

Los documentos que se revisaron fueron:

Leyes y normativas

1. Constitución Política de la República de Guatemala
2. Ley del Organismo Ejecutivo
3. Ley del Organismo Legislativo
4. Ley Orgánica del Presupuesto, decreto 101-97
5. Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto
6. Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal.
7. Reglamento Orgánica Interno del MINEX
8. Reglamento Orgánico Interno de MINFIN
9. Reglamento Orgánico Interno de SEGEPLAN
10. Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas

11. Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas
12. Ley de Contrataciones del Estado
13. Ley Orgánica del Banco de Guatemala

Otros documentos e informes:

1. Primer informe de cooperación internacional y eficacia de la ayuda en Guatemala, 2008-2010.
2. Segundo informe de cooperación internacional y eficacia de la ayuda en Guatemala. “En un contexto de cambio, más allá de la eficacia de la ayuda” Guatemala 2011-2012.
3. Tercer informe de cooperación internacional para el desarrollo “más allá del 2015: Guatemala y la Alianza Global 2013-2014”.
4. Plan Nacional de Desarrollo: K’atun Nuestra Guatemala 2032.
5. Plan Estratégico Institucional 2017-2020.
6. Política General de Gobierno 2016-2020.
7. Primer Informe de Gobierno del Presidente Jimmy Morales, 2016-2017.
8. Política de Cooperación Internacional no Reembolsable y su Plan de Acción.
9. Guía para la formulación de Políticas Públicas.

La revisión y clasificación de la normativa jurídica, se llevó a cabo durante tres semanas. Llegando a obtener de manera satisfactoria el primer objetivo.

Durante la práctica profesional supervisada se realizaron diferentes actividades para concretar el segundo objetivo específico. Se exponen a continuación estas actividades.

La estudiante cotejó las leyes orgánicas de los entes rectores (MINEX, MINFIN, SEGEPLAN). Asimismo, el resto de la normativa jurídica vinculado a la cooperación internacional, ya mencionado anteriormente. No obstante, luego se realizó la búsqueda de políticas de cooperación para el desarrollo existentes en América Latina. Como resultado de ello, se encontraron políticas en Chile y México.

En ese sentido, durante el segundo mes de la práctica profesional supervisada, se empezó a elaborar el informe. Este contiene las posibilidades de crear una política de cooperación internacional para el desarrollo. Sin embargo, para tener una mejor comprensión para la elaboración de la misma, se realizaron cinco entrevistas para observar las diferentes apreciaciones sobre la temática a partir de la experiencia de los entrevistados.

6.2 Resultados alcanzados

Para llegar a los objetivos planteados, la practicante estuvo en la SEGEPLAN durante las 280 horas de la Práctica Profesional Supervisada. Cada día que asistió a la institución hizo un total de ocho horas laboradas. Se explican a continuación los resultados.

Para el primer objetivo específico “Caracterizar la cooperación internacional no reembolsable que se brinda a través de SEGEPLAN”, se concluye que se examinaron todos los instrumentos de la normativa jurídica con respecto a la cooperación internacional. Asimismo, se analizaron los informes elaborados por la SEGEPLAN con la finalidad, de describir cómo funciona la cooperación no reembolsable en Guatemala.

Durante la investigación, se detectó información relevante en el plano internacional, puesto que en el tercer capítulo se abordó la evolución de la cooperación internacional. En la redacción de los capítulos cuarto y quinto se logró alcanzar el primer objetivo específico. Se tuvo como base para el análisis, el *Plan Nacional de Desarrollo, Política General de Gobierno y la Política de Cooperación no Reembolsable* con su *Plan de Acción*.

Para alcanzar el segundo objetivo se analizó la *PCINR* y se tomaron las fallas que esta menciona. De la misma manera, se cotejaron las leyes orgánicas de los entes rectores.

Asimismo, se revisaron las políticas de cooperación para el desarrollo de Chile y México. Para esbozar un modelo susceptible de tenerse como referencia para formular una política de cooperación para el desarrollo en Guatemala.

Para complementar y profundizar en esta parte, se realizaron entrevistas a los tres directores que forman parte de la Subsecretaría de Cooperación Internacional. Al Lic. Oliver Ávalos, Director de Análisis de Cooperación Internacional. A la Licda. Nancy Ramírez, Directora de Gestión de la Cooperación Internacional y a la Licda. Melissa González, Directora de Enlace Territorial de la Cooperación Internacional. También se entrevistó a un Delegado de la Embajada de Perú, al Lic. Hernán Reyes y por último a la Licda. Carmen Marroquín representante del MINEX en la Subdirección de política multilateral para organismos regionales. La finalidad de las entrevistas fue hacer una radiografía, a través de las experiencias que han trabajado con la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable.

6.3 Análisis de resultados – aporte a las Relaciones Internacionales

Guatemala trabaja bajo *los Principios de la Declaración de París, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con el Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032*. Los elementos anteriores, tratan de alinear los intereses tanto internacional como nacional. Junto a ello, también está la *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable*. Este trata de marcar parámetros para efectuar la cooperación de forma efectiva. Sin embargo, la misma *Política de Cooperación Internacional No Reembolsable* considera que tiene debilidades a la hora de su ejecución e implementación como bien se estipula en la misma política.

Por lo que se plantea iniciar las acciones para la creación de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo, lo cual está determinado en el *Plan Estratégico Institucional (PEI) 2017-2020*. Tras este análisis se puede proponer para que la cooperación internacional en Guatemala, pueda trabajar de manera eficiente el circuito de la cooperación. Es recomendable empezar a trabajar en un documento base. La misma *Política de Cooperación*

Internacional no Reembolsable hace mención en crear un *manual operativo* en el que marque los parámetros o pasos estipulados, involucrando a los entes rectores para la eficacia de la cooperación junto con los cooperantes.

Esto es con la finalidad de minimizar o evitar los problemas de gestión, ejecución, coordinación interinstitucional, desembolso, seguimiento y evaluación. Para superar y agilizar el proceso de la cooperación internacional en Guatemala, el *manual operativo* es esencial debido a que evitarán las deficiencias interinstitucionales. Asimismo, se evitará que realicen sus gestiones correspondientes de forma directa con las fuentes cooperantes.

No obstante, es necesario realizar las acciones pertinentes para elaborar y aprobar la Política de Cooperación Internacional al Desarrollo y en el Acuerdo Gubernativo que le dé vida. Se deberá incluir una cláusula que derogue la *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable*. Con ello, se dispone de una propuesta que pueda servir de respaldo para la actualización de esta *Política* e institucionalizarla.

En cuanto a la creación de *Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo* es necesario basarse en los cinco ejes del *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032*, los *Principios de París* y los *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Definir y crear estrategias que coadyuven a la ejecución de las metas, como también evaluar y monitorear la Política de Cooperación para el Desarrollo cada año para ver los avances. En la creación de esta nueva política se tiene que incluir a toda la institucionalidad pública del país, lo cual estaría determinado para Entidades de la Administración Central, Descentralizadas, Autónomas y Empresas Públicas. Esto es con el fin de que todos los órganos que conforman la institucionalidad pública estén enfocados en las prioridades nacionales de desarrollo.

Para que la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo funcione, es necesario tener la opinión técnica del equipo de la Subsecretaría de Políticas Públicas. Porque contribuye al proceso del ordenamiento de la agenda de políticas públicas y la institucionalidad. Facilitando la eficacia y

eficiencia en la administración pública. Así como su impacto a nivel nacional vinculándose a las metas y resultados del *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032*. Asimismo, al institucionalizar la Política de Cooperación para el Desarrollo, para su mayor efectividad se podría incluir en uno de los temas de política exterior debido a que sería una de los pilares nacionales en pro del desarrollo de la nación, gestionado y coordinado desde la SEGEPLAN.

Por lo tanto, las bases para la crear la *Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo* son los siguientes: apoyarse en las leyes y normativas, en el *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032* y en el *Plan Estratégico Institucional 2017-2020*. Asimismo, buscar estrategias que se complementen con políticas públicas, en las cuales se acoplen a las necesidades del país y que los proyectos se hagan de forma efectiva.

No obstante, para que la *Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo* esté fortalecida, es importante crear su plan de acción, debido a que marca una ruta hacia cómo se hará la cooperación en Guatemala. En ese sentido, es importante crear estrategias de corto, mediano y largo plazo para la evaluación de la política a nivel nacional.

El modelo de la cooperación internacional en Guatemala se trabaja de forma sistémica. Por ende, la practicante propone crear el *Manual Operativo*, este instrumento puede ayudar a regular los procesos de la cooperación internacional. Asimismo, se puede fortalecer la relación entre las instituciones públicas y los donantes, para que el circuito de la cooperación no tenga deficiencias como en la *PCINR*.

Al lograr una relación fortalecida entre los actores y que el ciclo de cooperación esté trabajando de manera efectiva, se considera que sería el momento oportuno para empezar a elaborar la *Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo* y su plan de acción. Estos son aportes muy importantes para las Relaciones Internacionales, debido a que en el caso guatemalteco la cooperación internacional ha tenido problemas de gestión, por ende impide el

desarrollo del país.

A tenor a lo anterior, se propone tres esquemas para realizar los documentos. El primero se enfoca en el manual operativo, debido a que tratará de fortalecer la relación entre los entes rectores y también con los donantes. Ello con la finalidad de evitar futuros problemas de gestión en la cooperación internacional. Posteriormente, el segundo esquema se enfocará a la *Política de Cooperación internacional para el Desarrollo*, y el último esquema se orientará en el plan de acción.

En este sentido, para la elaboración los esquemas, se utilizó siguiente documento: “*Guía para la formulación de políticas públicas*”, publicado por la SEGEPLAN en el 2015. Este instrumento metodológico orienta y contribuye a la creación de políticas públicas, esto es para asegurar los elementos técnicos que se tomen en consideración. Por ende, se formula lo siguiente:

Propuesta de Manual Operativo

En el manual operativo, como se había mencionado con anterioridad, se tiene que incluir la importancia de los entes rectores (MINEX, MINFIN y SEGEPLAN). En ello consistirá en los pasos específicos que tendrá que seguir el cooperante, para que la cooperación en Guatemala sea de forma eficiente. Asimismo, esto ayudará a controlar el tipo, monto y cómo estará estipulada la cooperación.

Asimismo, el esquema para la realización del manual corresponde al segundo objetivo específico: “Determinar cómo se puede complementar la normativa de los entes rectores con la PCINR”. Hay que tomar en cuenta que en el tercer capítulo se menciona a las debilidades interinstitucionales, porque existe la ausencia de un manual operativo. Cabe resaltar que el esquema que se presentará es un claro aporte de la practicante. Con el desarrollo del mismo, se podría reducir las deficiencias que tiene el sistema de cooperación internacional en Guatemala.

Asimismo, se evitarán las deficiencias que ha estado teniendo la cooperación internacional en Guatemala. Además, podría evitar que la cooperación internacional se desvincule con el *Plan Nacional de Desarrollo, la Política General de Gobierno, los Objetivos de Desarrollo Sostenible* y que los intereses nacionales prevalezcan para que el país pueda trabajar en pro al desarrollo.

Tomando en cuenta, desde el ámbito sistémico, el manual, ayudará a articular las instituciones, procesos y mecanismos para que funcione la cooperación internacional. La practicante elaboró el siguiente esquema para realizar un documento base. En el cual, podría ayudar y fortalecer la relación dentro del sistema de cooperación en Guatemala.

Esquema del Manual Operativo para la Cooperación Internacional de Guatemala

1. Carátula
2. Índice
3. Acrónimos y Abreviaturas
4. Presentación
5. Contexto internacional
6. Arquitectura internacional en el contexto de país.
7. Marco jurídico (regulador de la cooperación internacional)
8. Responsabilidades de los entes rectores
 - 8.1 Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX)
 - 8.2 Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN)
 - 8.3 Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)

9. Pasos correspondientes para la ejecución de la cooperación basándose en los principios de París y prioridades nacionales.

9.1 Compromisos interinstitucionales junto con entes cooperantes.

10. Relación con el Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032 y Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

11. Estrategias y resultados

12. Indicadores para alcanzar los objetivos.

13. Sistema de monitoreo

14. Sistema de evaluación

Criterios para redactar la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo

A nivel América Latina existen dos políticas de cooperación para el desarrollo en Chile y México. Sin embargo, la Dirección de Análisis de la Cooperación Internacional propone realizar una política en pro del desarrollo. Esto se debe a que es necesario transitar de una Política de Cooperación Internacional no Reembolsable a una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo, según lo estipulado en el *Plan Estratégico Institucional 2017-2020*.

Tras el análisis correspondiente, es recomendable involucrar a todos los sectores, ministerios, ONG's y municipalidades, dado que trabajan en áreas específicas junto con los entes cooperantes en distintas ocasiones. Por ello, en el manual operativo se busca explicar los pasos correspondientes para la ejecución y evaluación de la cooperación internacional. Mientras que en la política de cooperación internacional para el desarrollo se estipularán los cinco ejes retomados del K'atun. También se consideran los actores correspondientes para realizar los proyectos y velar por las áreas prioritarias.

Así como en el apartado anterior, la practicante propone los siguientes esquemas preliminares, tanto de la *Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo* como de su plan de acción. Este último indicará cómo funcionará la *Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Para la realización de estos documentos parten de la base del *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032*.

Esquema para redactar la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo

1. Carátula
2. Índice
3. Acrónimos y abreviaturas
4. Introducción
5. Presentación
 - 5.1. Marco conceptual cooperación internacional y cooperación internacional para el desarrollo.
6. Contexto internacional
7. Arquitectura internacional en el contexto de país.
8. Argumentación técnica
 - 8.1. Debilidades de la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable.
 - 8.2. Creación de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
 - 8.2.1. Vinculación con los ejes del K'atun
 - 8.2.2 Actores involucrados (Ministerios, municipalidades, ONG's y

sectores sociales)

9. Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo

9.1. Formación de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo

9.2. Coordinación (Plan Operativo)

9.3. Liderazgo

10. Objetivos

10.1. Objetivo estratégico

10.2. Objetivo operativo

11. Lineamientos estratégicos

11.1. Fortalecimiento institucional y capacidades para la gestión pública con alineación a las prioridades nacionales.

11.1.1. Alinear la cooperación no reembolsable acorde a los intereses nacionales, promoviendo su ejecución a través de la institucionalidad pública.

11.1.2. Establecer y coordinar un protocolo de aceptación de cooperación internacional para el desarrollo.

11.1.3 Alinear al marco de resultados de desarrollo las acciones de cooperación internacional para el desarrollo en el territorio.

11.1.4. Contribuir a la armonización de la cooperación internacional para el desarrollo.

11.1.5 Consolidar un sistema de registro de información, monitoreo y evaluación.

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

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

11.1.8. Establecer mecanismo institucionalizados por parte del gobierno para mejorar la coordinación y diálogo con la cooperación.

11.2. Promoción de igualdad de género, etnia, paz y seguridad integral para la unificación del sector urbano y rural

11.3. Dignidad ciudadana garantizando servicios integrales de calidad en salud, educación y alimentación.

11.4. Formación de capital humano, autoempleo y turismo en pro al desarrollo sostenible.

11.5. Recursos naturales y medioambiente

12. Estrategias, metas y resultados

12.1. Corto plazo

12.2. Mediano plazo

12.3. Largo plazo

Esquema para redactar el Plan de acción

1. Antecedentes
2. Alcance del plan de trabajo
3. Marco legal regulador de la cooperación internacional.
4. Usuarios de la política de cooperación internacional.
5. Estrategias que se implementarán la cooperación internacional.
6. Indicadores del plan de implementación
7. Evaluación del plan (se tiene que realizar cada año)
8. Monitoreo del plan
9. Resultados esperados.

Por lo tanto, el rol de los tres entes rectores son esenciales, se considera que dentro la formulación de la política de cooperación internacional para el desarrollo. Estas instituciones tengan un papel fundamental, así como los ministerios, ONG's y municipalidades debido que se tiene que tratar diferentes temáticas y lineamientos para llegar a los resultados deseados en el *k'atun*. Por ello, antes de realizar una política de cooperación internacional para el desarrollo para el territorio guatemalteco, es necesario crear un plan operativo en donde la cooperación internacional se pueda ejecutar y coordinar de manera efectiva.

Posteriormente a ello, es recomendable crear la *Política de cooperación internacional para el desarrollo*. Con ella se reforzará la dinámica entre los actores dentro del sistema de cooperación internacional. De igual manera, se espera que no tenga tantas deficiencias de gestión como en la *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable*. Además, la nueva política integrará a todos los sectores, actores y temáticas.

Como resultado de la práctica profesional supervisada, el Director de Análisis de Cooperación Internacional, extendió una carta de aprobación a la prácticamente (ver Anexos).

Conclusiones

Como parte importante del proyecto elaborado en la práctica profesional supervisada, es necesario entender la evolución que ha tenido Guatemala con respecto a la temática de cooperación internacional. En ese sentido, el país ha estado trabajando bajo el marco de cooperación no reembolsable. Sin embargo, en el *Plan Estratégico Institucional* se hace mención a la necesidad de transitar a un nuevo enfoque de cooperación. Esto quiere decir, incorporar la cooperación financiera y técnica reembolsable.

El proyecto se ha elaborado en dos ejes: el primero, aborda una descripción sobre la cooperación no reembolsable. El segundo, determina cómo se puede complementar la normativa de los entes rectores con la PCINR. Ello con la finalidad de formular una nueva política de cooperación para el desarrollo.

El proyecto realizado en la práctica profesional supervisada ha sido de gran utilidad, debido a que se hallaron debilidades dentro de la *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable*. No solamente en el ámbito interinstitucional, sino que también dentro de la relación entre oferentes y receptores de ayuda. Del mismo modo, al no arreglar esos problemas, es difícil que una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo trabaje de forma alineada, y que los resultados esperados sean acordes al *Plan de Desarrollo*.

Actualmente, existe un elemento muy importante para este proyecto. Como se había mencionado con anterioridad, el Manual Operativo es esencial para que se estipule los compromisos entre los entes rectores de la cooperación y los donantes.

Porque dentro de la evolución de la cooperación internacional, Guatemala ha tenido un papel muy trascendental en las reuniones de Alto Nivel en La Antigua Guatemala. Todo esto con la finalidad de mejorar el circuito de la cooperación internacional en Guatemala, y cumplir con los resultados esperados para fortalecer al país.

Por otro lado, hay que mencionar que Guatemala, se rige bajo el marco de la cooperación no reembolsable. Debido a que como país, no estamos listos para ser parte del sistema cooperación internacional como un actor oferente. Porque no contamos con madurez política en el ámbito interinstitucional y ello afecta el ciclo de la cooperación internacional.

En ese sentido, Guatemala enfrenta retos en la gestión en el sistema de cooperación. En relación con los actores que realizan la donación, no respetan o posiblemente, no tienen conocimiento del Consejo de Cooperación Internacional (MINEX, MINFIN, SEGEPLAN). Específicamente, SEGEPLAN, esta última institución prioriza, gestiona, negocia, administra, y contrata la cooperación financiera no reembolsable.

Por ende, la practicante propuso tres documentos que tendrán gran importancia con relación a la gestión de la cooperación internacional. Al iniciar el proyecto, la licenciada Carmen Marroquín, Subdirectora de Análisis de Cooperación Internacional en SEGEPLAN mencionó que es muy importante transitar de una Política de Cooperación Internacional no Reembolsable a una Política de Cooperación para el Desarrollo. Primero, porque se tiene que abordar las demás modalidades de cooperación. Por último, en el *Plan Estratégico Institucional*, también se desea que Guatemala tenga la capacidad de optar esas modalidades por medio de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo y, asimismo, se podrá evitar los problemas de gestión mencionados en la PCINR.

Sin embargo, tras la radiografía que se realizó tras la elaboración del presente trabajo de grado se detectó que Guatemala, no está lista para transitar a una política de cooperación internacional para el desarrollo. Debido a que el país no está capacitado para ser un actor oferente. Aunque en *el Plan Estratégico Institucional 2017-2020*, hace mención a la transición hacia una nueva política de cooperación, ello sería un reto muy grande en el cual Guatemala se enfrentaría.

Asimismo, al realizar una revisión documental de cómo se conforma las políticas para el desarrollo en Chile y México, se considera que ambos países tienen políticas orientadas a reforzar su política exterior. Las políticas tratan de abordar las temáticas que está afectando a cada país y, en ese sentido, integran a todos los sectores para trabajar en el desarrollo.

Por otro lado, se espera que la estudiante que realice la siguiente práctica profesional supervisada siga con la temática de cooperación para el desarrollo. Es de vital importancia crear mecanismos para la elaboración de los tres documentos, así como recaudar más información dentro de la institucionalidad pública para crear una base más fortalecida y redactar con ejes coherentes al *Plan de Desarrollo*.

Recomendaciones

A partir de la experiencia de la práctica profesional supervisada como proyecto de grado, se considera oportuno extender algunas recomendaciones para retroalimentar los procesos. Dentro de la Dirección de Análisis de la Cooperación Internacional, es recomendable realizar un itinerario de actividades y sistematización de información de forma periódica para mantener una base de datos adecuada y se pueda facilitar el análisis de los temas relevantes.

De la misma manera, es oportuno que las demás direcciones sepan del tema, en el cual la practicante está trabajando. Por falta de información, el resto de los directores que están dentro de la Subsecretaría de Cooperación Internacional, debido a que las opiniones de ellos son relevantes porque las diferentes perspectivas ayudarán a trabajar de mejor manera el proyecto.

Para las próximas investigaciones es recomendable que el practicante se acerque previamente a la institución, para conocer su estructura, el funcionamiento y el proyecto en el cual se va a trabajar. Con la finalidad de comprender por qué es tan importante su elaboración. Ello se debe de hacer meses antes de empezar la práctica profesional supervisada, para tener una idea, y al menos una base de datos sobre el tema para realizarlo de la mejor manera.

Asimismo, es necesario actualizar el contenido de la *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable*, para que no se vuelva a detectar la existencia el problema de gestión, con respecto al *Plan de Desarrollo* ya existente en el 2014. De igual manera, no limitar el tiempo del *Plan de Acción*, debido a que actualmente es un plan a corto plazo de cuatro años.

Para futuras investigaciones en el marco de cooperación internacional para el desarrollo, en especial para la elaboración de una *Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, será importante tener un acompañamiento de la subsecretaría de políticas públicas, debido a que esta dependencia emite

una opinión técnica basada en su acervo de experiencia de formulación en políticas públicas. Las observaciones que esta subsecretaría mencione son importantes, porque al hacer un borrador sobre la política se hará bajo la alineación de los intereses nacionales.

Asimismo, para los siguientes proyectos es importante darle seguimiento al Manual Operativo, en cuanto este ayudará a fortalecer la relación entre la institucionalidad pública con los donantes, y mejorará el sistema de cooperación internacional. En ese sentido, a la hora de su elaboración es necesario tener el acompañamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Finanzas Públicas, para fortalecer la relación de los entes rectores.

Posteriormente a la elaboración del Manual Operativo, se recomienda realizar la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo y su Plan de Acción. Se tiene que considerar que es necesaria la implementación de los cinco *principios de la Declaración de París*, los *ODS*, el *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032*, la Política General de Gobierno y las políticas públicas existentes. Con la finalidad de alinear las prioridades y metas para llegar al desarrollo.

Sin embargo, es recomendable que se termine el periodo de vigencia de la *Política de Cooperación Internacional no Reembolsable*. Con la finalidad de ver los avances que obtuvo durante sus diez años de implementación. Sería fundamental, debido a que se verán las deficiencias con más profundidad y podrían tomar elementos para la formulación de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Referencias bibliográficas

Agencia de Cooperación Chilena para el Desarrollo. (2016). Balance de gestión integral. Ministerio de Relaciones Exteriores. Consultado el 27 de mayo del 2017 de la World Wide Web: https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/AGCIBGI2016.pdf

Agencia de Cooperación Chilena para el Desarrollo. (2017). Acciones para el Desarrollo. Consultado 27 de mayo del 2017 de la World Wide Web: <https://www.agci.cl/index.php/acciones-para-el-desarrollo>

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2016). Segunda Reunión de Alto Nivel de la AGCED. Consultado 10 de febrero del 2017 de la World Wide Web: <http://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/alianza-global-para-la-cooperacion-eficaz-al-desarrollo-79136?idiom=es>

Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. (2014). Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo: Orientarse hacia una agenda de desarrollo incluyente post-2015. Consultado el 31 de enero de la World Wide Web: http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2014/07/SPA_Final-ConsensusMexicoHLMCommunique.pdf

Ayuda Eficaz para Acelerar el Desarrollo. (2011) Hitos en la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. 1. Consultado el 14 de febrero del 2017 de la World Wide Web: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/48458625.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo (2015). Cooperación Técnica. [Documento en línea]. Consultado el 20 de octubre de la World Wide Web; <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/financiamiento-del-bid/cooperacion-tecnica-,6042.html>

Boni Arizábal, A. et. Al. (2010) La cooperación internacional para el desarrollo: Cuadernos de cooperación el desarrollo. (1). 8. Centro de cooperación al desarrollo. Editorial Universitat politècnica de València. España. Consultado el 13 de febrero del 2016 de la World Wide Web: <http://www.upv.es/upl/U0566378.pdf>

CONADUR-SEGEPLAN. (2014). Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Guatemala 2032. *Resumen Ejecutivo*. 5-114. Ciudad de Guatemala, Guatemala. Consultado el 17 de febrero del 2017.

Declaración de Bogotá. (2010). Consultado el 31 de enero del 2017 de la World Wide Web: <http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/bogota-statement-sp.pdf>

Declaración de Busán. (2011). Consultado el 31 de enero del 2017 de la World Wide Web: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>

Evolución de la agenda de desarrollo y relación entre ODM 8 y ODS 17. (2016) Consultado el 15 de febrero del 2017.

Foro ayuda oficial al desarrollo. (s/f). Estados frágiles. 10. Consultado el 14 de febrero del 2017 de la World Wide Web: http://fride.org/descarga/BGR_Estados.fragiles_ES_ene07.pdf

Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC. (s/f). Principios de Estambul. Consultado el 14 de febrero de la 2017 World Wide Web: <http://cso-effectiveness.org/principios-de-estambul,118?lang=es>

OECD. (2010). Dili Declaration International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. Reviewing February 14th, 2017 from World Wide Web: <http://www.oecd.org/dac/gender-development/45250308.pdf>

Open Forum for CSO Development Effectiveness. (2011). The SIEM reap CSO consensus on the international framework for CSO development effectiveness. Consultado el 14 de febrero del 2017 de World Wide Web: http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/international_framework_open_forum.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- (s.f.). Declaración de París y Programa Acción de Accra. Consultado el 30 de enero del 2017 de la World Wide Web: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- (2003). Declaración de Roma. Consultado el 30 de enero del 2017 de la World Wide Web: http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/esrome_declaration.pdf.

Padilla, Luis. (2009). Paz y Conflicto en el Siglo XXI. Teoría de las Relaciones Internacionales. pp. 26-96. IRIPAZ Consultado el 22 de marzo del 2017.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016) ¿Qué son los objetivos de desarrollo sostenible? Consultado el 15 de febrero del 2017 la World Wide Web: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-. (2010). Reglamento orgánico interno. [Documento en línea]. Consultado el 29 de diciembre del 2016 de la World Wide Web: http://www.segeplan.gob.gt/downloads/reglamento_organico_interno.pdf

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-. (2015) ¿Qué es SEGEPLAN? [Documento en línea]. Consultada el 17 de noviembre del 2015 de la World Wide Web: http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_content&view=article&id=30&Itemid=35

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-. (2015). Antecedentes históricos de SEGEPLAN. [Documento en línea]. Consultado el 17 de noviembre del 2015 de la World Wide Web: www.segeplan.gob.gt/mof/103.pdf

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-. (2016) Estructura organizativa. [Documento en línea]. Consultado el 28 de noviembre del 2016 de la World Wide Web: http://www.segeplan.gob.gt/nportal/images/Segeplan_Organigrama.png

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-. (2016). Visión de la institución. [Documento en línea]. Consultada el 28 de noviembre del 2016 de la World Wide Web: <http://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/institucion/quienes-somos/vision>

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-. (2016). Misión de la institución. [Documento en línea]. Consultada el 28 de noviembre del 2016 de la World Wide Web: <http://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/institucion/quienes-somos/mision>

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2016). Política General de Gobierno 2016-2020. 1-42. [Documento en línea]. Consultado el 17 de febrero del 2017 de la World Wide Web: www.segeplan.gob.gt/downloads/2016/PGG20162020.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=gt

SEGEPLAN. (2015) La Cooperación Internacional No Reembolsable en Guatemala. [Documento en línea]. Consultada el 01 de diciembre del 2016 de la World Wide Web: <http://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/institucion/areas-interes/cooperacion-internacional>

Subsecretaría de Análisis de la Cooperación Internacional. (2016). Informe de Evaluación de la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable. 1-16. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-. Ciudad de Guatemala. Consultado el 27 de febrero del 2017.

Subsecretaría de Cooperación Internacional. (2013). Compendio de los principales compromisos nacionales e internacionales sobre la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo. [Documento en línea]. Consultado el 30 de enero del 2017 de la World Wide Web: www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/biblioteca-documental/category/24-glosarios%3Fdownload%3D7:compendio-de-compromisos-nacionales-e-internacionales+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=gt

Subsecretaría de Cooperación Internacional. (2015). Política de Cooperación Internacional. Segunda Edición. 1-46. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Ciudad de Guatemala, Guatemala. Consultado el 19 de febrero del 2017.

Subsecretaría de Políticas Públicas. (2016). *Primer informe de Gobierno del Presidente Jimmy Morales 2016-2017.* Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. -SEGEPLAN-. Ciudad de Guatemala, Guatemala. [Documento en línea]. Consultado el 17 de febrero del 2017 de la World Wide Web: <http://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/biblioteca-documental/biblioteca-documentos/category/108-informe-2016?download=584:primer-informe-de-gobierno-2016-2017>

Teorías sistémicas de la política y de las relaciones internacionales. (2013). Capítulo 4., p.157. Consultado el 22 de marzo del 2017 de la World Wide Web: <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/2013/TeoriaPugna-Relaciones/05.pdf>

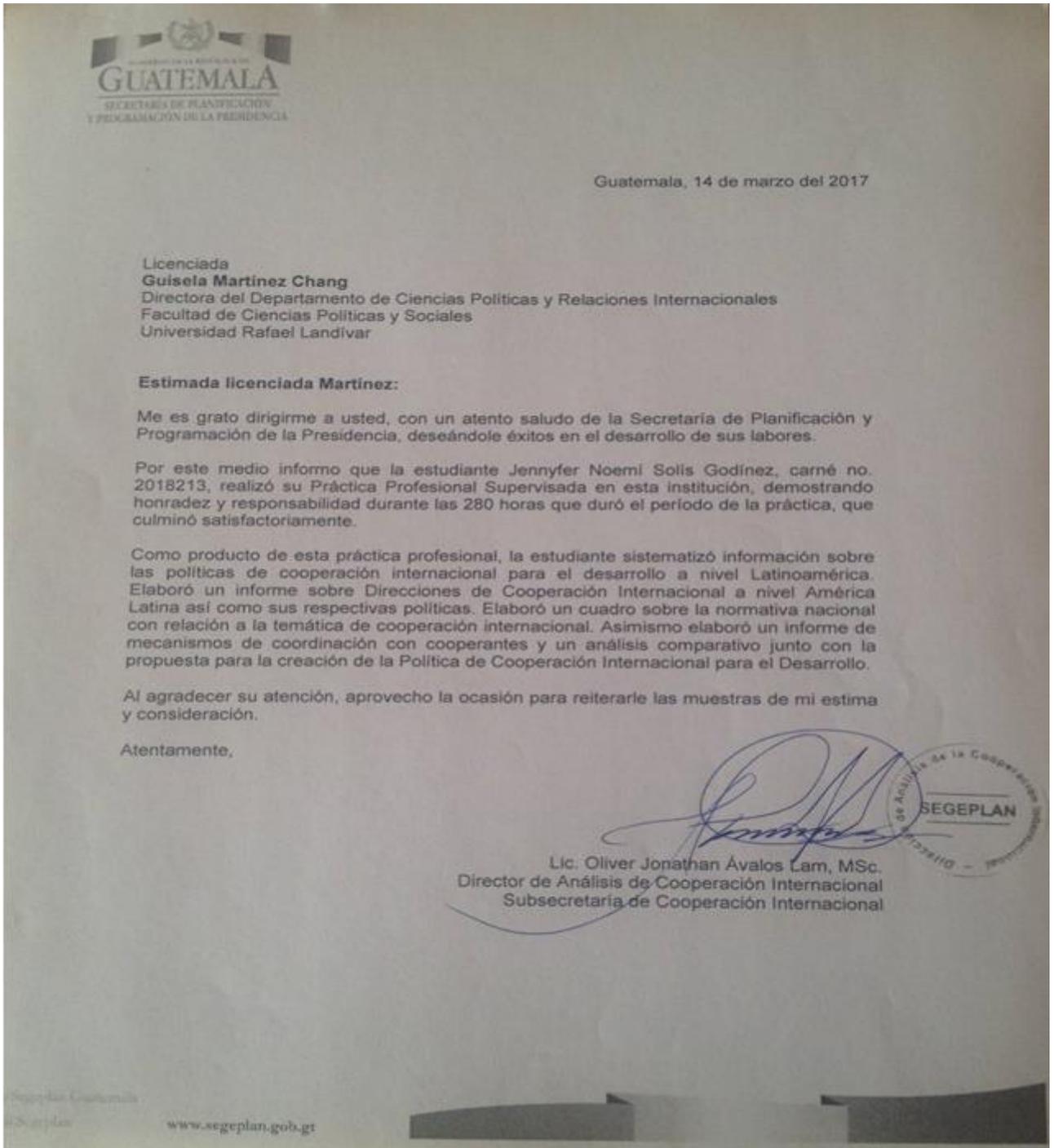
Siglas y acrónimos

AGCED	Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo
AGCID	Agencia chilena de Cooperación para el Desarrollo
AMEXCID	Agencia mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCI	Consejo de Cooperación Internacional
CI	Cooperación Internacional
CINR	Cooperación Internacional no Reembolsable
COD	Criterios Orientadores para el Desarrollo
CONADUR	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
CSS	Cooperación Sur-Sur
FAN	Foro de Alto Nivel
FMI	Fondo Monetario Internacional
GCI	Gabinete de Cooperación Internacional
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MINEX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OE	Objetivos Estratégicos
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PCINR	Política de Cooperación Internacional no Reembolsable
PEI	Plan Estratégico Institucional
PGG	Política General de Gobierno
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPS	Práctica Profesional Supervisada

RAN	Reunión de Alto Nivel
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SIGEACI	Sistema de Gestión, Ejecución y Análisis de la Cooperación Internacional
STGEA	Secretaría Técnica del Gabinete de Agua
UDAF	Unidad de Administración Financiera

Anexos

Fotografía de la carta de aprobación



Entrevista

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES
**APOYO EN EL ESTUDIO PARA LA CREACIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO**

Presentación

Buenos días. Soy estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales. Estoy realizando una investigación sobre el estudio para la creación de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo como parte de mi trabajo de grado. Considero que usted es una persona idónea para este estudio, por lo que querría entrevistarla. La información que usted me proporcione será confidencial y utilizada para fines académicos.

I. Identificación de la boleta.

- I. Entrevistado(a):
- II. Lugar de la entrevista:
- III. Fecha de la entrevista:
- IV. Número de entrevista:
- V. Tipo de entrevista:

II. Preguntas , reactivos o ítems

- I. ¿Qué piensa sobre la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable?
- II. ¿Qué alcances ha tenido la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable?
- III. ¿Cuáles son las limitantes que tiene la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable?
- IV. ¿Cuáles son las sugerencias que usted daría para formular una nueva política?

Fichero tipológico

Entrevistados	¿Qué piensa sobre la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable?	¿Qué alcances ha tenido la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable?	¿Cuáles son las limitantes que tiene la Política de Cooperación Internacional no Reembolsable?	¿Cuáles son las sugerencias que usted daría para formular una nueva política?
<p>Oliver Ávalos (Director de Análisis de Cooperación Internacional, SEGEPLAN)</p>	<p>Es un instrumento que define las acciones del Gobierno de Guatemala en materia de Cooperación Internacional No Reembolsable -CINR. Dicho instrumento fue aprobado a través del Acuerdo Gubernativo 17-2015 y cuenta con un Plan de Acción que marca la ruta que deben seguir los actores que intervienen en la temática.</p> <p>El hecho de que Guatemala cuente con la Política de Cooperación Internacional No Reembolsable ha permitido al país sentar las bases para hacer más eficiente el uso de la Ayuda Oficial al Desarrollo, sobre el fundamento de los principios establecidos en la Declaración de París: Apropiación, Alineación, Armonización, Gestión por Resultados y Mutua Responsabilidad.</p>	<p>Su alcance abarca a toda la Institucionalidad Pública. Para cada lineamiento se han establecido metas, productos, indicadores y acciones que viabilizan su implementación. Asimismo, esta Política sirve como referente para que en el país se gestione la Política de Cooperación Internacional al Desarrollo.</p>	<p>La cobertura de la PCINR abarca solamente las donaciones, según su tipo: Financiera, Técnica y en Especie. No obstante, cabe resaltar que quedan dos temas pendientes: a) El resto de la Cooperación Internacional Reembolsable, y b) No se tiene control sobre el Dato País, el cual se refiere a las donaciones que no ingresan a Gobierno ni al Presupuesto del Estado.</p>	<p>Formular en el corto o mediano plazo la Política de Cooperación Internacional al Desarrollo.</p>

<p>Hernán Hernández (Delegado de la Embajada de Perú)</p>	<p>Considero que es un modelo de cooperación interesante y viable para el desarrollo de países receptores de cooperación. Uno de los principales problemas de otros modelos de cooperación; por ejemplo: el financiero reembolsable, es la poca o nula capacidad financiera que tienen los países receptores de cooperación para devolver o pagar lo acordado.</p>	<p>Se han implementado modelos de cooperación a base de donaciones y/o modelos de cooperación técnica sin necesidad de una devolución financiera. En el caso guatemalteco, SEGEPLAN ha considerado una Política de Cooperación Internacional no Reembolsable a raíz de la Declaración de Paris en el año 2005 enfocándose en las donaciones.</p>	<p>Las limitantes están relacionadas al contexto del país receptor de cooperación, debido a que la cooperación internacional no reembolsable debe realizar en un ambiente adecuado entre los cooperantes y receptores. La cooperación no reembolsable debe realizarse con un seguimiento continuo y un ambiente de confianza para que se puedan cumplir los objetivos planteados y se demuestre que los recursos fueron utilizados correctamente.</p>	<p>En el caso de Guatemala, considero que debería implementarse el seguimiento adecuado de la cooperación no reembolsable para evidenciar la eficacia y eficiencia de la gestión de los recursos otorgados al país (en caso sea cooperación financiera). Asimismo, se debería reformular constantemente las áreas y proyectos a ejecutar en el país a corto, mediano y plazo, asegurando su implementación y seguimiento.</p>
<p>Nancy Ramírez (Directora de Gestión de la Cooperación Internacional)</p>	<p>Es un instrumento que da lineamientos generales, los instrumentos de política pública. Este documento tiene grandes lineamientos estratégicos, pero no tiene lo suficiente, hay que incorporarle metodología, herramientas para decir cómo se alcanzaron cada uno de los lineamientos. Una parte está abordada en el Plan de Acción de la misma política; pero está prácticamente, basado a lo interno SEGEPLAN, le faltó alcance respecto a las acciones que deben hacer otros actores como las instituciones del sector público y los donantes funcionando bajo el enfoque sistémico, el cual todos juegan un rol diferenciado, pero</p>	<p>El alcance de orientaciones estratégicas y operativas y mucho de su contenido está basado en la agenda de la eficacia de alinear la cooperación al marco de resultados, usar sistemas nacionales, identificar cuándo es necesario.</p> <p>Es importante mencionar, que a pesar que existen 9 lineamientos, existen tres grandes temas en los cuales abordan estos. El primero, cuando se menciona de alineación son los sistemas nacionales armonización, el segundo, cooperación técnica coordinada y el último; cooperación sur-sur.</p>	<p>Las limitantes que tiene la PCINR, es que está instrumentalizada, no tienen sus herramientas metodológicas para alinear el marco de resultados.</p> <p>Asimismo, más para SEGEPLAN y las instituciones públicas y con el tema de donantes solo deja un lineamiento que es el diálogo. Por lo que se recomienda ampliar de mejor manera la importancia política y las capacidades de negociación que en la práctica tienen los donantes en lo que se puede mejorar.</p>	<p>Se tiene un problema sin resolver, en donde no se tienen instrumentos que hayan medido la implementación de la política.</p> <p>Asimismo, sin tener un ejercicio metodológico adecuado de la implementación de la política, es difícil saber qué elementos se pueden retomarse. Debido a que no se ha hecho el primer ejercicio sobre la PCINR, entonces sino hay elementos sobre las cosas que han mejorado en términos de la gestión, ejecución difícil de replantear esta cuarta pregunta.</p>

	interconectado.			
Melissa González (Directora de Enlace territorial de la cooperación internacional)	<p>Es la primera política de este tipo, con anterioridad se habían elaborado lineamientos generales para una política.</p> <p>La PCINR está concebida la mayor contribución que tiene es hacer la acotación en toda la cooperación. Independientemente, del tipo de cooperación técnica, financiera o especie. Asimismo, los mecanismos de ejecución de la misma tienen que dirigirse hacia contribución hacia los resultados estratégicos de país.</p> <p>La cooperación internacional no reembolsable es en materia en la SEGEPLAN, según lo establecido en la ley del organismo ejecutivo, pero existen otras aristas de la cooperación que son temas de la cancillería y el Ministerio de Finanzas Públicas.</p> <p>Actualmente, busca tratar de avanzar hacia una política más integral que abarque, también, las otras temáticas que aborden esas instituciones.</p>	<p>El alcance que ha tenido la política ha permitido llegar a acotar los lineamientos de la política en definición de los programas de los proyectos de cooperación internacional no reembolsable.</p> <p>La cooperación con la presencia de los donantes en Guatemala puede ir más allá de los programas y de los proyectos. Los cooperantes tienen agendas políticas en las que pueden apoyar de manera conjunta al país.</p> <p>Sin embargo, eso superaría en lo que está dentro de la Política en la que básicamente está acotada hacia esas intervenciones.</p>	<p>Principalmente, solo abarcar a la modalidad no reembolsable (las donaciones). También, hay un tipo de cooperación que hace referencia a préstamos blandos. Esto quiere decir que son préstamos en condiciones favorables para el país.</p> <p>Otra limitante, es el plan de acción se ha quedado muy adentro de SEGEPLAN. Las instituciones públicas no están familiarizadas con él. Escasamente, conocen la política, debido por la rotación de personal y se pierde la información brindada por parte de las capacitaciones dadas por SEGEPLAN.</p>	<p>Se tiene que hacer una revisión intermedia de la PCINR tiene un Acuerdo Gubernativo, promulgado en el 2015. Sin embargo, dos años antes ya se había empezado a hacer uso de ella, como un instrumento estratégico de planificación y de política pública.</p> <p>Se sugiere hacer una revisión cuantitativa de en el plan de acción. Asimismo, ver cuáles de los productos alcanzados, son necesarios reorientar y priorizar.</p> <p>Posteriormente, a la revisión se pueden establecer si la política actual es coherente con las prioridades de desarrollo. Y con ese enfoque de complementariedad de la cooperación internacional tiene el país o si es necesario reformularlo por completo, hasta tener una radiografía de Estado de avance de la política actual.</p>
Carmen Marroquín (Representante del departamento de multilaterales)	Es un instrumento normativo importante que el país necesitaba. Anteriormente, existía como tal muchos documentos en cual había estrategias e intento de políticas.	La PCINR tiene nueve lineamientos delimitados en dos espacios. En los cuales son lineamientos que ayudan a impulsar el desarrollo, es decir, que existen seis herramientas en los	Su alcance es específicamente para donaciones. Sin embargo, las limitantes en el Acuerdo Gubernativo, mandata a realizar un plan de acción.	Se tiene que realizar una evaluación que necesita la modificación del plan de acción. Asimismo, ver si la PCINR responde al Plan de Desarrollo.

	<p>Esta política trabaja acorde a las necesidades del país. Está elaborada con las directrices de la SEGEPLAN y la Subsecretaría de Políticas Públicas.</p> <p>La política es importante, debido a que cuenta con un Acuerdo Gubernativo. Ello, le da vigencia y mandata a las instituciones para que tengan que darle cumplimiento a lo que está establecido.</p> <p>Asimismo, la PCINR no es un documento aislado, sino que se complementa con los instrumentos anteriores que mandatan a las instituciones de cómo debe hacerse.</p> <p>Un ejemplo, es el artículo 53 bis de la ley orgánica del presupuesto en donde indican la realización de los dictámenes técnicos, ejecución de proyectos de cooperación no reembolsable, delimita el registro de la CINR y se puede ver dentro de los lineamientos.</p>	<p>cuales, se mencionan: como la institucionalidad pública se debe gestionar la cooperación; ejecutar y registrar.</p> <p>Sin embargo, da tres lineamientos en donde explica en mantener un diálogo y no solamente permanentemente a lo interno sino que también con los entes rectores de la cooperación, sino que también al externo con las fuentes cooperantes.</p> <p>A la hora de la elaboración del documento, se pensó que el alcance iba ser solamente para la institucionalidad pública.</p> <p>Otro alcance de la política, es eminentemente de donaciones y de cooperación no reembolsable. Esta no incluye préstamos, por el mismo quehacer de la institución que lo elaboró.</p>	<p>El plan de acción que existe actualmente, se limita únicamente al quehacer a lo interno del ente rector de la cooperación, pero no da el plan de acción de cómo se está limitado.</p> <p>Habrà que repensar si el plan de acción se tiene que modificar, para incluir acciones con la institucionalidad pública y también con las fuentes cooperantes.</p> <p>Asimismo, se considera que dentro de la PCINR, el que tiene bajo alcance es el plan de acción.</p>	<p>Dentro de los objetivos lo menciona, sin embargo, habrá que hacer un análisis si esta política contiene los rasgos que se han delimitado el área que se ve políticas públicas con la vinculación con el plan nacional de desarrollo.</p> <p>Asimismo, ver cómo se va abordar el tema de países de renta media. La PCINR da una idea de transitar y no solamente ser un país receptor de la cooperación. Sino que tiene que tener esa dualidad de receptor y oferente de la cooperación.</p> <p>Porque ante la retirada de la cooperación, el país tendrá que ser un poco hábil para ver en términos de cooperación internacional como se va a dinamizar las acciones en cuanto al tema.</p>
--	---	--	---	--

Elaboración propia: con datos de las personas entrevistadas de SEGEPLAN, MINEX y la Embajada de Perú.

Normativa Nacional sobre la Cooperación Internacional

Constitución Política de la República de Guatemala

Art. 150: De la comunidad centroamericana.

Guatemala, como parte de la comunidad centroamericana, mantendrá y cultivará relaciones de cooperación y solidaridad con los demás Estados que formaron la Federación de Centroamérica; deberá adoptar las medidas adecuadas para llevar a la práctica, en forma parcial o total, la unión política o económica de Centroamérica. Las autoridades competentes están obligadas a fortalecer la integración económica centroamericana sobre bases de equidad.

Art. 151: Relaciones con Estados afines.

El Estado mantendrá relaciones de amistad, solidaridad y cooperación con aquellos Estados, cuyo desarrollo económico, social y cultural, sea análogo al de Guatemala, con el propósito de encontrar soluciones apropiadas a sus problemas comunes y de formular conjuntamente, políticas tendientes al progreso de las naciones respectivas.

Art. 183: Funciones de la República de Guatemala

k) Someter a la consideración del Congreso para su aprobación, y antes de su ratificación, los tratados y convenios de carácter internacional y los contratos y concesiones sobre servicios públicos.

o) Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales, celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución.

p) Recibir a los representantes diplomáticos, así como expedir y retirar el exequátur a las patentes de los cónsules.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Constitución Política de la República de Guatemala. Consultado el 26 de febrero del 2017.

Ley del Organismo del Ejecutivo

Art. 14, inciso g) : Formular, para conocimiento y aprobación del Presidente y en consulta con los Ministerios de Estado, las entidades estatales correspondientes y otros organismos del sector público las políticas y programas de cooperación internacional, así como priorizar, gestionar, negociar, administrar y contratar, por delegación de la autoridad competente, la cooperación financiera no reembolsable provenientes de organismos internacionales y gobiernos extranjeros que le sea otorgada para la realización de proyectos de interés común y coordinar su ejecución.

j) Crear y administrar el banco de becas que ofrece la comunidad internacional.

Art. 35, inciso o): Definir, con base en la política económica y social del Gobierno, conjuntamente con el órgano de planificación del Estado, la política para la formulación, priorización, evaluación y selección de proyectos de inversión y programas a ser ejecutados con recursos internos, financiamiento y cooperación externa.

p) Programar, gestionar, negociar, contratar por delegación de la autoridad competente, registrar y fiscalizar las operaciones de financiamiento externo, así como también disponer lo relativo a la cooperación internacional en general, y realizar los análisis respectivos para prever la capacidad de endeudamiento del Gobierno. Se exceptúan de esta función, los casos contemplados en el inciso g) del artículo 14 de la presente ley.

q) Programar, negociar, registrar, controlar y administrar el endeudamiento interno, las donaciones y los legados.

Art. 38: inciso a: Coordinar, analizar, apoyar y dar seguimiento a la negociación de convenios comerciales, de inversiones; de préstamos; de turismo, medio ambiente, de transporte; de comunicaciones; de ciencia y tecnología; de integración económica; de trabajo; de integración de bloques extraregionales; de energía; de propiedad industrial e intelectual y cooperación internacional técnica y financiera; de educación y capacitación, y otros relacionados.

b) Dirigir y coordinar las relaciones bilaterales o con organismos multilaterales de áreas señaladas en la literal a) anterior, siempre que la representación del país no corresponda por ley a otro Ministerio o entidad de Gobierno, en cuyo caso participará en apoyo al mismo.

d) Coordinar, analizar, apoyar y dar seguimiento a la negociación de convenios de carácter político; geopolítico; de derechos humanos; sobre Belice; integración política centroamericana; acuerdos de integración o cooperación social, cultural artística, deportivos, sobre aspectos étnicos, religiosos y lingüísticos; derecho internacional, litigios internacionales; límites y fronteras; migración; drogas; terrorismo; seguridad ciudadana; soberanía; salud, vivienda y asentamientos humanos; de población; seguimiento y apoyo a mecanismos de implementación de acuerdos derivados de conflictos, y otros relacionados.

e) Dirigir y coordinar las relaciones bilaterales o multilaterales de carácter político, social, cultural y de las otras áreas señaladas en la literal d) anterior, siempre que la representación del país no corresponda por ley a otro Ministerio o entidad de Gobierno, en cuyo caso participará en apoyo al mismo.

g) Atender lo relacionado con información y comunicaciones internacionales de carácter oficial.

Fuente: Elaboración propia con datos de Ley Orgánica del Ejecutivo. Consultado el 26 de febrero del 2017.

Ley del Organismo del Legislativo

Art. 27, inciso d): El fortalecimiento del trabajo de las comisiones.

Para los fines propuestos en los incisos anteriores, la Comisión de Apoyo Técnico estudiará, analizará y dictaminará sobre toda iniciativa de ley presentada y remitida a la misma por la Secretaría del Congreso, debiendo presentar a consideración del Pleno, el dictamen y proyecto de decreto correspondiente, según sea el caso.

La Comisión tendrá facultades para gestionar convenios con entidades nacionales o internacionales, para la prestación de asesorías, los que en definitiva, deberán ser suscritos por el Presidente del Congreso o por quien lo sustituya de conformidad con la ley.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley del Organismo del Legislativo. Consultado el 26 de febrero del 2017.

Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97

Art. 1, inciso d): Velar por el uso eficaz y eficiente del crédito público, coordinando los programas de desembolso y utilización de los recursos, así como las acciones de las entidades que intervienen en la gestión de la deuda interna y externa.

Art. 53: Aceptación y aprobación de donaciones: Sin la previa autorización del Ministerio de Finanzas Públicas, los Organismos del Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas no pueden aceptar donaciones o préstamos no reembolsables que exijan aporte nacional o que impliquen gastos inmediatos que deban cubrirse con recursos estatales. Los convenios de donación, que en parte o en su totalidad contengan aportes en especie, deben incluir cláusula de obligatoriedad de certificar a la unidad especializada del Ministerio de Finanzas Públicas, el ingreso a almacén o inventario.

Todo convenio de donación debe ser aprobado por acuerdo gubernativo con el refrendo del Ministerio de Finanzas Públicas.

Art. 60: Sistema de Crédito Público: El sistema de crédito público lo constituyen el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que regulan la celebración, ejecución y administración de las operaciones de endeudamiento que realice el Estado, con el objeto de captar medios de financiamiento.

Art. 62. atribuciones del órgano rector, inciso b): Establecer las normas e instructivos para el seguimiento, información y control del uso de los préstamos vinculados con proyectos financiados por organismos internacionales y/o bilaterales de crédito, para lo cual todas las unidades ejecutoras de proyectos del Sector público no Financiero deberán atender los requerimientos de información relacionados con los préstamos mencionados, en los plazos determinados por el órgano rector del sistema de crédito público;

c. Velar porque las instituciones, dependencias y unidades ejecutoras responsables de los proyectos con financiamiento externo agilicen la administración y el desembolso de fondos provenientes de los préstamos externos, en concordancia con el avance físico de los proyectos;

d. Asesorar en todos aquellos asuntos institucionales relacionados con la participación del Gobierno de Guatemala en los organismos internacionales de crédito, en los cuales el Ministro de Finanzas Públicas actúa como Gobernador Titular o Alterno.

k. Mantener un registro actualizado sobre el endeudamiento público, debidamente integrado al sistema de contabilidad gubernamental; para lo cual todas las instituciones y entidades del Sector público no Financiero deberán atender los requerimientos de información relacionados con el mencionado registro en los plazos determinados por el órgano rector del sistema de crédito público.

l. Establecer las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda pública y de los desembolsos y supervisar su cumplimiento

Art. 63 Deuda Pública de Mediano y Largo Plazo: Inciso "b)": La contratación de préstamos con instituciones financieras, nacionales o internacionales, mediante la suscripción de convenios o contratos.

Art. 66: Pago de la Deuda Pública, inciso g): Cuando el Gobierno Central efectúe pagos por compromisos de la deuda pública por cuenta de entidades descentralizadas o autónomas, los mismos se registrarán como deuda a favor del Gobierno Central. Para el efecto, el órgano rector del sistema de crédito público deberá realizar los trámites correspondientes para que se suscriba el convenio de reconocimiento de deuda, en el cual se establezcan las condiciones de la misma, quedando obligada la entidad deudora a suscribir el convenio y a reintegrar lo pagado por su cuenta.

Art. 73 Suspensión de desembolsos: El Ministerio de Finanzas Públicas puede suspender la autorización de desembolsos con cargo a asignaciones presupuestarias previstas con recursos internos como complemento de préstamos externos, si después de evaluar el avance físico y financiero de los proyectos se establece que la utilización de los recursos no está acorde con la programación y con las cláusulas de los convenios respectivos o con los documentos complementarios que para el efecto sean firmados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97. Consultado el 26 de febrero del 2017.

Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto

Art. 19. Aprobación cuotas de gasto: El Ministerio de Finanzas Públicas por conducto de la Dirección Técnica del Presupuesto, aprobará las cuotas trimestrales de compromisos y mensuales de gastos devengados, y a través de la Tesorería Nacional, las cuotas mensuales de pagos. La programación de la ejecución del presupuesto y la aprobación de las cuotas periódicas, se regirán por las normas y procedimientos contenidos en el Manual de Programación de la Ejecución Presupuestaria para las instituciones del Gobierno Central.

Art. 34 Donaciones en especie: Los organismos del Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas deberán informar a la Dirección de Contabilidad del Estado, a más tardar diez días después de haber ingresado a almacén inventario, la certificación de las aportaciones o donaciones en especie, provenientes del Sector Privado Nacional, Organismos Internacionales y Sector Externo en general, por concepto de donación con o sin aporte nacional.

Art. 47: Destino de los recursos de financiamiento externo: Dentro de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 61 de la Ley, no se considerarán gastos corrientes u operativos los destinados a ejecutar programas de asistencia técnica financiados por organismos bilaterales o multilaterales de crédito.

Art. 49: Fondo de armonización: Para efectos de lo que establece la literal d) del artículo 66 de la Ley, el fondo de amortización es una cuenta fiscal de activo que administra el Banco de Guatemala en su calidad de Agente Financiero del Estado, para pagar la deuda pública originada por la emisión de Bonos del Tesoro y Préstamos. En esa cuenta se depositan las separaciones del Fondo Común, que se alimentará de acuerdo al plan que para el efecto se elabore en forma conjunta por el Banco de Guatemala y la Tesorería Nacional.

Art. 50: Límite de endeudamiento para entidades descentralizadas y autónomas no financieras:

El Ministerio de Finanzas Públicas establecerá para cada caso en particular, el límite del endeudamiento a que puedan comprometerse cada una de las entidades descentralizadas y autónomas, para lo cual se tomará en cuenta lo siguiente:

- a. Monto y perfil de la deuda ya contraída;
- b. Monto y perfil de las nuevas obligaciones a contraer;
- c. Situación patrimonial de la entidad; y,
- d. Estado de origen y aplicación de fondos reales y proyectados que garanticen el período de duración y el monto del endeudamiento.

Fuente: Elaboración propia con datos del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto. Consultado el 26 de febrero del 2017.

Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2012

Art. 56. Informes sobre la utilización de recursos provenientes de la cooperación externa, reembolsable y no reembolsable:

Los titulares de las Entidades de la Administración Central, Descentralizadas y Autónomas, encargadas de la ejecución de los programas o proyectos que se financian con recursos provenientes de convenios de cooperación externa reembolsable y no reembolsable (préstamos y donaciones), en los cuales la República de Guatemala figura como deudora, garante o beneficiaria, deberán remitir en forma mensual, durante los primeros diez (10) días hábiles de cada mes a la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Finanzas Públicas y a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, informes sobre el avance de la ejecución física y financiera.

Asimismo, deberán registrar y mantener actualizada su información en el Sistema de Planes (SIPLAN), el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el Sistema de Donaciones y Préstamos de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Toda gestión y negociación previa a la aprobación de recursos de la cooperación externa reembolsable y no reembolsable debe vincular los programas y/o proyectos con las políticas públicas y prioridades nacionales, así como contar con el dictamen técnico favorable de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

Art. 57. Documentos de respaldo para el registro de desembolsos de préstamos y donaciones:

Las Entidades de la Administración Central, Descentralizadas y Autónomas, deberán presentar a la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Finanzas Públicas, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes de haberse hecho efectivo el desembolso de préstamos o donaciones, la documentación de respaldo respectiva. Asimismo, dichas Entidades están obligadas a cumplir los procedimientos de registro establecidos en los manuales correspondientes.

Art. 58. Utilización de recursos de préstamos externos:

Se autoriza en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal dos mil doce, financiar con recursos de préstamos externos, de conformidad a los términos contenidos por la ley que aprobó el préstamo

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2012. Consultado el 26 de febrero del 2017.

Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores

Art. 15. Dirección General de Asuntos Jurídicos, Tratados Internacionales y Traducciones: La Dirección General de Asuntos Jurídicos, Tratados Internacionales y Traducciones es la dependencia de carácter consultivo en general y de asesoría legal a la que corresponde asesorar al Ministerio de Relaciones Exteriores, en la aplicación del régimen jurídico relativo a las relaciones del Estado de Guatemala con otros estados y personas o instituciones jurídicas de derecho internacional, lo relativo a la nacionalidad guatemalteca, a los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional, y actividades fines en las que tenga interés el Ministerio; así como a la legalización de los documentos provenientes del extranjero que deban surtir efectos en el territorio nacional; y los expedidos en el país que vayan a surtir efectos en el exterior; a la traducción de documentos y a los demás asuntos sometidos a su consideración.

Art. 43: numeral 11: Dirección de Política Multilateral: Apoyar, desde el punto de vista político, multilateral, la gestión y el aprovechamiento de las oportunidades de cooperación que ofrecen los organismos multilaterales.

Art. 47: Dirección de Cooperación Internacional:

2. Analizar las propuestas de cooperación técnica y científica y cooperación financiera reembolsable y no reembolsable, cursarlas a las entidades gubernamentales que correspondan y avalar y oficializar su aceptación a nivel internacional;

3. Apoyar ante los Estados y organismos internacionales cooperantes las solicitudes y gestiones de cooperación de instituciones no gubernamentales;

4. Difundir a nivel nacional, la oferta de becas bilaterales y multilaterales que recibe el Gobierno de Guatemala y presentarlas oficialmente a los entes cooperantes;

5. Atender en coordinación con las entidades nacionales que correspondan, las gestiones necesarias para la recepción de cooperación financiera reembolsable y no reembolsable;

6. Revisar, oficializar y dar seguimiento a los proyectos de cooperación técnica y científica y cooperación financiera, bilaterales y multilaterales;

7. Negociar, canalizar y dar seguimiento a nivel nacional e internacional a la cooperación técnica y científica y cooperación financiera bilateral y multilateral para el Ministerio;

8. Coordinar la gestión de becas para la capacitación de los funcionarios y empleados del Ministerio;

9. Participar con entidades nacionales públicas y privadas en reuniones de coordinación sobre aspectos de cooperación técnica y científica y cooperación financiera;

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores. Consultado el 26 de febrero del 2017.

Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores

10. Participar en reuniones nacionales e internacionales, bilaterales y multilaterales sobre cooperación internacional;
11. Atender los requerimientos de cooperación de las embajadas y misiones de Guatemala acreditadas en el exterior, así como de las entidades del sector público o privado, embajadas y organismos internacionales acreditados en el país;
12. Preparar en coordinación con el organismo nacional a cargo de la planificación, las negociaciones de cooperación internacional;
13. Dar seguimiento a los convenios de cooperación celebrados por Guatemala con otros Estados y organismos internacionales;
14. Elaborar el Plan Operativo Anual, Memoria Anual de Labores y Anteproyecto de Presupuesto Anual de la parte que le corresponde;
15. Elaborar trimestralmente la programación de la producción terminal de su área; y
16. Elaborar mensualmente la ejecución de la producción terminal de su área.
17. Otras atribuciones que le sean asignadas por el Despacho Ministerial o Despachos Viceministeriales

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores. Consultado el 26 de febrero del 2017.

Reglamento Orgánico del Ministerio de Finanzas Públicas

Art. 4: Funciones: 11) Definir, conjuntamente con el órgano de planificación del Estado, la política para la formulación, priorización, evaluación y selección de proyectos de inversión y programas a ser ejecutados con recursos internos, financiamiento y cooperación externa, con base en la política económica y social del Gobierno.

12) Programar, gestionar, negociar y contratar, registrar y fiscalizar las operaciones de financiamiento externo, por delegación de la autoridad competente, así, como disponer lo relativo a la cooperación internacional en general y realizar los análisis respectivos para prever la capacidad de endeudamiento del Gobierno. Se exceptúan de esta función los casos contemplados en el artículo 14 inciso g) de la Ley del Organismo del Ejecutivo, Decreto No. 114-97 del Congreso de la República.

13) Programar, negociar, registrar, controlar y administrar el endeudamiento interno, incluyendo las donaciones y los legados.

Art. 38 Tesorería Nacional: 1) Programar y administrar los flujos de ingresos y egresos del estado para dar cumplimiento a los programas de trabajo del Gobierno Central.

2) Coordinar con las Direcciones Técnica del Presupuesto y Crédito Público la programación y reprogramación periódica de la ejecución financiera del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

3) Centralizar y administrar los ingresos y egresos del presupuesto del Estado en el fondo común -Cuenta Única del Tesoro-

7) Administrar en el Sistema de Contabilidad Integrado Gubernamental -SICOIN. Las cuentas de depósitos monetarios de las entidades del gobierno central y de los beneficiarios de los pagos que ordenan dichas entidades.

8) Aprobar en el Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental, la programación financiera de anticipos de las entidades del gobierno central, autorizada por el Comité de Programación de la Ejecución Presupuestaria -COPEP-

Fuente: Elaboración propia con datos del Reglamento Orgánico del Ministerio de Finanzas Públicas. Consultado el 26 de febrero del 2017.

Reglamento Orgánico de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

Art. 5 Secretaría, inciso f) Participar en la formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, en lo relativo a programas y proyectos financiados o cofinanciados con recursos provenientes de la cooperación internacional no reembolsable.

Art. 9 Subsecretaría de Políticas Públicas, inciso h): Aportar insumos para la definición de una política de cooperación internacional armonizada y alineada con las necesidades del país.

Art. 13 Dirección de Equidad Étnica y de Género, inciso e): Orientar en los procesos de formulación y monitoreo de políticas, planes y programas de inversión, tanto nacionales como de cooperación internacional, para aportar criterio étnicos y de género.

Art. 14 Subsecretaría de Planificación y Ordenamiento Territorial, inciso a): Implementar, administrar, monitorear y evaluar el Sistema de Planificación, con el objeto que el mismo articule las políticas públicas, oriente estratégicamente la inversión pública y los recursos provenientes de la cooperación internacional.

Art. 24 Subsecretaría de Cooperación Internacional. a) Diseñar, proponer, actualizar e implementar la Política y/o Estrategia de Cooperación internacional.

b) Estudiar y analizar las tendencias y comportamientos de la comunidad internacional en materia de cooperación internacional y su relación con el desarrollo del país.

c) Establecer los mecanismos estratégicos, organizativos, logísticos y operativos, pertinentes al seguimiento de los compromisos internacionales del Estado Guatemala en materia de C.I.

d) Promover la articulación entre las políticas, planes, programas, y proyectos, con los recursos que aporta la Cooperación Internacional para el desarrollo del Sistema Nacional de Planificación.

e) Proporcionar el diálogo, mecanismo de entendimiento y acuerdos con las fuentes de cooperación internacional, en función de las prioridades nacionales de desarrollo a nivel nacional, regional, departamental y municipal.

f) Proveer métodos, herramientas e instrumentos y acuerdos con las fuentes de cooperación internacional, para mejorar la gestión, coordinación y monitoreo de la ayuda al desarrollo, según el ámbito de su competencia.

g) Orientar, coordinar y proporcionar apoyo a los ministerios, secretarías y entidades autónomas del sector público, en materia de gestión, seguimiento y evaluación de la cooperación internacional, según el ámbito de su competencia.

h) Velar por la compilación, actualización, calidad, oportunidad y uso de la información, en materia de cooperación internacional, que debe estar contenida en los sistemas informáticos de la institución.

i) Promover y viabilizar el proceso de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad de la cooperación internacional.

Fuente: Elaboración propia con datos del Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Consultado el 26 de febrero del 2017.

Reglamento Orgánico de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

Art. 25 Integración: La Subsecretaría de Cooperación Internacional, para el cumplimiento de sus responsabilidades, cuenta con una Dirección de Cooperación Internacional, para el cumplimiento de sus responsabilidades, cuenta con una Dirección Ejecutiva y con las direcciones siguientes: Dirección de Análisis de la Cooperación Internacional, Dirección de Gestión de Cooperación Internacional y Dirección de Enlace Territorial de la Cooperación Internacional.

Art. 26: Dirección de Análisis de la Cooperación Internacional: a) Realizar propuestas de diseño, actualización y/o implementación, a la Subsecretaría de Cooperación Internacional de la política y/o estrategia de la cooperación internacional, así como brindar el seguimiento, monitoreo y evaluación correspondiente según el ámbito de su competencia.

b) Elaborar análisis especializados de carácter estratégico de la cooperación internacional en el ámbito de su competencia en el país e identificar las potencialidades nacionales para ofertar cooperación horizontal sur-sur.

c) Dar seguimiento a compromisos nacionales en materia de cooperación, incluidos los procesos de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad de la cooperación internacional.

d) Coordinar el establecimiento y funcionamiento del Sistema de Información de la Cooperación Internacional para el adecuado registro de la información por parte de las fuentes cooperantes y de la Dirección de Gestión de la Cooperación Internacional.

e) Evaluar el grado de efectividad e impacto de los programas de la cooperación internacional al desarrollo en coordinación con la Dirección de Monitoreo y Evaluación.

f) Dar seguimiento a las instancias de coordinación de la cooperación internacional conforme su competencia institucional y que sean asignadas por la Subsecretaría de Cooperación Internacional.

g) Generar y analizar información del sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de la cooperación internacional.

h) Dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el país en materia de cooperación internacional.

i) Asesorar, apoyar y dar seguimiento, conforme a la naturaleza de la SEGEPLAN, a las diferentes instituciones gubernamentales en materia de cumbres y eventos internacionales, relacionados con cooperación internacional y al cumplimiento de los compromisos que de ellas emanen.

j) Elaborar el informe anual de balance sobre la cooperación internacional en el país en coordinación con las demás direcciones de la Sub

Fuente: Elaboración propia con datos del Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Consultado el 26 de febrero del 2017.

Reglamento Orgánico de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

Art. 27 Dirección de Gestión de la Cooperación Internacional: a) Orientar y asesora a los ministerios, secretarías y entidades del sector público, en materia de gestión de la cooperación internacional tanto a nivel sectorial como institucional, dentro del ámbito de acción de la SEGEPLAN.

b) Elaborar las propuestas de opinión y/o dictámenes y asesorar al Secretario sobre la cooperación internacional no reembolsable.

c) Coordinar y facilitar la gestión y negociación de la cooperación técnica y financiera no reembolsable que demanda el país y participar en los procesos de gestión.

d) Apoyar a las unidades ejecutoras para determinar y gestionar, los recursos de aporte nacional que requiere la ejecución de los programas y proyectos que cuentan con financiamiento de la cooperación internacional no reembolsable.

e) Administrar el registro de los programas y proyectos de cooperación internacional en el sistema de información correspondiente, en coordinación con las fuentes cooperantes.

f) Obtener la información relacionada con la capacidad técnica y financiera de las unidades ejecutoras que gestionan cooperación internacional no reembolsable.

g) Promover y dinamizar el funcionamiento de la red interinstitucional de enlaces destinados a coordinar y agilizar la gestión y ejecución de la cooperación internacional

h) Dar seguimiento al cumplimiento de las condiciones contractuales acordadas en los convenios de cooperación financiera no reembolsable y a los proyectos ejecutados por las unidades correspondientes.

i) Apoyar a la Dirección de Análisis de la Cooperación Internacional en la elaboración del Informe Anual de Balance sobre la cooperación internacional en el país.

Art. 28 Dirección de Enlace Territorial de Cooperación Internacional: a) Asesorar, orientar y calificar el nivel de apropiación, alineación y armonización de la cooperación internacional a nivel territorial en coordinación con las delegaciones regionales y departamentales de SEGEPLAN, los gobiernos locales y cooperantes internacionales.

b) Establecer y apoyar en su funcionamiento, los mecanismos de diálogo y de coordinación entre los distintos actores de un territorio con la finalidad de armonizar y alinear la cooperación internacional, en función de las prioridades de desarrollo definidas en la planificación territorial y los planes sectoriales para la implementación de Políticas Públicas.

c) Facilitar mecanismos de gestión y negociación de recursos procedentes de la cooperación internacional, destinados al desarrollo de los territorios, según las prioridades definidas en los planes de desarrollo.

d) Mantener actualizada la información relacionada con la cooperación descentralizada como insumo al Sistema de Cooperación Internacional

e) Elaborar informes periódicos sobre dinámicas e impacto de la Cooperación Internacional en los territorios y socializar sus resultados.

f) Implementar las metodologías de seguimiento y evaluación a nivel territorial para determinar resultados e impacto de la cooperación internacional en el marco de los planes territoriales y políticas sectoriales.

g) Apoyar a la Dirección de Análisis de Cooperación Internacional en la elaboración del Informe Anual de Balance sobre la cooperación internacional.

Fuente: Elaboración propia con datos del Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Consultado el 26 de febrero del 2017.

Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas

Art.2. **Ámbito de competencia:** Corresponde a la Contraloría General de Cuentas la función fiscalizadora en forma externa de los activos y pasivos, derechos, ingresos y egresos y, en general, todo interés hacendario de los Organismos del Estado, entidades autónomas y descentralizadas, las municipalidades y sus empresas, y demás instituciones que conforman el sector público no financiero; de toda persona, entidad o institución que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas; de empresas no financieras en cuyo capital participe el Estado, bajo cualquier denominación así como las empresas en que éstas tengan participación. También están sujetos a su fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier persona nacional o extranjera que, por delegación del Estado, reciba, invierta o administre fondos públicos, en lo que se refiere al manejo de estos. Se exceptúan las entidades del sector público sujetas por ley a otras instancias fiscalizadoras. La Contraloría General de Cuentas deberá velar también por la probidad, transparencia y honestidad en la administración pública, así como también por la calidad del gasto público.

Art. 3 **Objetivos:** a) Determinar si la gestión institucional de los entes o personas a que se refiere el artículo anterior, se realiza bajo criterios de probidad, eficacia, eficiencia, transparencia, economía y equidad.

c) Promover y vigilar la responsabilidad de los servidores públicos para que puedan rendir cuentas públicamente, de manera amplia y oportuna, tanto de la regularidad en el manejo de los bienes y recursos, como de los resultados cualitativos y cuantitativos obtenidos en su gestión.

h) Velar por la probidad, transparencia y honestidad de la administración pública; e,

i) Promover y vigilar la calidad del gasto público.

Art. 4 **Atribuciones:** i) Autorizar los formularios, sean estos impresos o en medios informáticos, destinados a la recepción de fondos y egresos de bienes muebles y suministros, a excepción de aquellos referentes a los aspectos administrativos de las entidades a que se refiere el artículo 2 de esta ley, así como controlar y fiscalizar su manejo.

Art. 19. **Funciones de la Subcontraloría de Calidad de Gasto Público:** La Subcontraloría de Calidad de Gasto Público tiene como función específica analizar y evaluar la calidad y el impacto del manejo de los recursos y bienes del Estado y de sus entidades, organismos e instituciones de la ejecución física y financiera del presupuesto asignado con relación a los planes operativos anuales.

Art. 34. **Formulación del presupuesto:** La Contraloría General de Cuentas formulará y remitirá anualmente su Presupuesto de Ingresos y Egresos al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, el cual deberá ser incrementado de acuerdo con las necesidades reales de la institución y conforme a las disponibilidades financieras del Estado.

Art. 35. **Ejecución presupuestaria:** La Contraloría General de Cuentas queda facultada para administrar, ejecutar, registrar y controlar los fondos contemplados en su presupuesto.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Consultado el 26 de febrero del 2017.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas

Art. 26. Unidad de proyectos internacionales: La unidad de proyectos internacionales será la encargada de la coordinación de todos los proyectos de cooperación internacional con financiamiento o donaciones que estén en ejecución, y que se relacionen directamente con las funciones de la auditoría gubernamental y otras materias que sean competencia de la Contraloría. El seguimiento y atención de estos proyectos, estará a cargo del personal que el convenio establezca y sujeto a las condiciones del mismo.

Art. 31. Unidad de cooperación Internacional: La unidad de cooperación Internacional será la encargada de identificar las posibles fuentes de cooperación de organismos nacionales e internacionales que ayuden al desarrollo de la Contraloría. Estará a cargo de un profesional universitario colegiado activo, con experiencia en asuntos internacionales y conocimientos de idioma, sus atribuciones son las siguientes:

- a) Organizar, planificar, dirigir, ejecutar y controlar sus funciones e informar de los resultados en forma oportuna;
- b) Tomar contacto con las Embajadas, Organismos Multilaterales, Contralorías de otros países, para buscar las posibilidades de cooperación financiera o técnica;
- c) Preparar Convenios de Cooperación o Proyectos de asistencia Técnica no Reembolsable, en temas que necesitan desarrollarse para el mejor funcionamiento de la Contraloría.
- d) Mantener contacto con los organismos técnicos de fiscalización, para conocer los programas de cooperación y capacitación internacional.
- e) Difundir la imagen de la Contraloría en el campo del control gubernamental, a través de los medios de comunicación internacional modernos a su alcance.
- f) Buscar patrocinio de instructores y conferencistas internacionales en temas de fiscalización.
- g) Mantener una base de datos de todos los organismos internacionales que pueden aportar al mejoramiento de la Contraloría.
- h) Elaborar el Plan Operativo anual que comprenda las actividades a desarrollar en su ámbito.
- i) Todas aquellas que de acuerdo con la ley y por instrucciones del Nivel Superior, le corresponda por razón de su competencia.

Fuente: Elaboración propia con datos del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Consultado el 26 de febrero del 2017.

Ley de Contrataciones del Estado

Art. 1. Objeto de la ley y ámbito de aplicación:

Esta Ley tiene por objeto normar las compras, ventas, contrataciones, arrendamientos o cualquier otra modalidad de adquisición pública, que realicen:

- a) Los Organismos del Estado;
- b) Las entidades descentralizadas y autónomas, incluyendo las municipalidades;
- c) Las entidades o empresas, cualquiera sea su forma de organización, cuyo capital mayoritariamente esté conformado con aportaciones del Estado;
- d) Las Organizaciones No Gubernamentales y cualquier entidad sin fin de lucro, que reciba, administre o ejecute fondos públicos. Se exceptúan las Organizaciones de Padres de Familia -OPF-, Comités, Consejos Educativos y Juntas Escolares del Ministerio de Educación para los programas de apoyo escolar; y las subvenciones y subsidios otorgados a los centros educativos privados gratuitos;
- e) Todas las entidades de cualquier naturaleza que tengan como fuente de ingresos, ya sea total o parcialmente, recursos, subsidios o aportes del Estado, respecto a los mismos;
- f) Los fideicomisos constituidos con fondos públicos y los fondos sociales;
- g) Las demás instituciones que conforman el sector público. Las entidades anteriores se sujetan a la presente Ley, su reglamento y a los procedimientos establecidos por la Dirección General de Adquisiciones del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, dentro del ámbito de su competencia, en lo relativo al uso de fondos públicos. El reglamento establecerá los procedimientos aplicables para el caso de las entidades incluidas en las literales d), e) y f).

Las adquisiciones cuya fuente de financiamiento sean recursos del crédito público, incluyendo la deuda pública de mediano o largo plazo, o fondos de contrapartida de donaciones que hagan personas, entidades, asociaciones u otros Estados a favor del Estado de Guatemala, sus dependencias, instituciones o municipalidades, se regirán por esta Ley

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Contrataciones del Estado Consultado el 26 de febrero del 2017.

Ley Orgánica del Banco de Guatemala

Art. 49. Cooperación e integración: La Junta Monetaria podrá autorizar al Banco Central para suscribir acuerdos de cooperación y acuerdos de integración monetaria con bancos centrales, asociaciones de bancos centrales u otros entes similares.

Art. 50. Operaciones con instituciones internacionales: El Banco de Guatemala podrá efectuar, con instituciones bancarias internacionales, las operaciones que le correspondan de acuerdo con los convenios internacionales suscritos y ratificados por la República de Guatemala, y con las disposiciones legales que se dicten sobre la materia.

Art. 51 Financiamiento: El Banco de Guatemala, previa autorización de la Junta Monetaria, podrá obtener y conceder financiamiento y efectuar otras operaciones que correspondan a la naturaleza de un Banco Central, con otros bancos centrales, con organismos financieros multilaterales o con instituciones financieras extranjeras.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala. Consultado el 26 de febrero del 2017.