

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

EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO CON ENFOQUE DE  
GÉNERO, A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS APROPIACIÓN,  
ALINEACIÓN Y ARMONIZACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS EN GUATEMALA  
TESIS DE GRADO

**MARIA MARGARITA CANO ROCA**  
CARNET10904-08

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, SEPTIEMBRE DE 2013  
CAMPUS CENTRAL

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

EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO CON ENFOQUE DE GÉNERO, A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS APROPIACIÓN, ALINEACIÓN Y ARMONIZACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS EN GUATEMALA  
TESIS DE GRADO

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

POR  
**MARIA MARGARITA CANO ROCA**

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

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, SEPTIEMBRE DE 2013  
CAMPUS CENTRAL

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

RECTOR: P. ROLANDO ENRIQUE ALVARADO LÓPEZ, S. J.  
VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO  
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: DR. CARLOS RAFAEL CABARRÚS PELLECCER, S. J.  
VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: DR. EDUARDO VALDÉS BARRÍA, S. J.  
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS  
SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

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

DECANO: DR. VICTOR MANUEL GALVEZ BORRELL  
VICEDECANO: MGTR. LUIS ANDRES PADILLA VASSAUX  
SECRETARIA: MGTR. LOURDES CLAUDETTE BALCONI VILLASEÑOR  
DIRECTORA DE CARRERA: LIC. GUISELA ELIZABETH MARTINEZ CHANG DE NEUTZE

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

MGTR. RAUL EFRAIN BOLAÑOS DEL AGUILA

## **TERNA QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN**

DRA. ROSSANA CIFUENTES ESTRADA  
MGTR. ALFREDO ESTUARDO BEDREGAL CALVINISTI  
LIC. FRANCISCA DE JESUS CARDENAS MORAN

Guatemala, 9 de mayo de 2013

Señores

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

Universidad Rafael Landívar

Por este medio hago constar que la estudiante María Margarita Cano Roca, carné 1090408, ha finalizado su trabajo de graduación con el título **“Evaluación de la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo con enfoque de género a partir de la implementación de los principios apropiación, alineación y armonización de la Declaración de Paris en Guatemala”**, el cual cumple notablemente los requisitos académicos estipulados. Por lo tanto, doy mi aprobación al mismo.

Atentamente,

  
**M.A. Raúl Efraín Bolaños del Aguila**  
Asesor



Universidad  
Rafael Landívar  
Tradición Jesuita en Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
No. 0434-2013

### Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado de la estudiante MARIA MARGARITA CANO ROCA, Carnet 10904-08 en la carrera LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES, del Campus Central, que consta en el Acta No. 0456-2013 de fecha 28 de julio de 2013, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO CON ENFOQUE DE GÉNERO, A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS APROPIACIÓN, ALINEACIÓN Y ARMONIZACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PARIS EN GUATEMALA

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

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 23 días del mes de septiembre del año 2013.



MGTR. LOURDES CLAUDETTE BALCON VILLASEÑOR, SECRETARIA  
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
Universidad Rafael Landívar

## AGRADECIMIENTOS

A mis papás y mis hermanas,

César, Luz María, Lulu y Ceci,

Por apoyarme en cada paso del camino, por estar siempre pendientes y motivándome para dar lo mejor de mí. Por las aventuras, las risas, las porras, los desvelos y las lágrimas compartidas.

A los Cano y a los Roca,

Por estar a mi lado con cada meta que me propongo. Su cariño y apoyo es invaluable.

A todas mis amigas,

Por ser mis aleras a través de los años. Porque crecimos juntas con cada experiencia y nos volvimos más fuertes y valientes.

A mis catedráticos,

Luis Padilla y Raúl Bolaños,

Por compartir sus experiencias y conocimientos. Por apoyarme y creer en mí en todo momento y ayudarme a ver más allá de lo simple o lo fácil.

A todos los que luchan cada día por la igualdad,

## INDICE

<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	<b>8</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
Metodología.....	2
<b>Capítulo I Género en las Relaciones Internacionales</b> .....	<b>7</b>
1. Introduciendo el tema de género a las RRII.....	7
1.1 Teorías feministas.....	9
1.1.1 Feminismo Socialista.....	10
1.1.2 Teorías de Feminismo y Desarrollo .....	11
2. Conferencias de la Mujer e Instrumentos Internacionales .....	12
2.1 Conferencia de México .....	12
2.2 Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer .....	13
2.3 Conferencia de Copenhague.....	14
2.4 Conferencia de Nairobi .....	14
2.5 Conferencia de Beijing.....	16
2.6 Beijing +5.....	17
2.7 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. “Convención de Belém do Pará” .....	18
2.8 El Objetivo de Desarrollo del Milenio #3 .....	20
2.9 ONU MUJERES.....	21
<b>Capítulo II La cooperación internacional y el desarrollo: un desafío latente</b> .....	<b>22</b>
La interdependencia y el neoliberalismo institucional .....	22
1. La cooperación se vuelca hacia el Desarrollo Humano .....	25
1.2 Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo.....	31
1.3 El nuevo milenio .....	31
2. Los Derechos Humanos y el Desarrollo: una pareja indivisible .....	32
3. La incorporación de una perspectiva de género.....	33
<b>Capítulo III La arquitectura de la cooperación al desarrollo</b> .....	<b>37</b>

1. Perspectiva multidimensional de la cooperación internacional .....	37
1.1 La Ayuda Oficial al Desarrollo .....	39
2. Arquitectura de la Cooperación al Desarrollo y el ODM8.....	41
3. Foros de Alto Nivel: El financiamiento del desarrollo, la eficacia de la ayuda y la gestión orientada a resultados.....	44
3.1 Consenso de Monterrey .....	44
3.2 Declaración de Roma sobre Armonización de la Ayuda .....	47
3.3 Declaración de Paris sobre la Eficacia de la Ayuda .....	48
3.4 Programa de Acción de Accra.....	52
4. Segundo monitoreo de la Declaración de París .....	53
4.1 El módulo facultativo de Género.....	54
5. La Alianza de Busan.....	56
<b>Capítulo IV La arquitectura de la cooperación y el sector de género en Guatemala .....</b>	<b>58</b>
1. Marco Institucional de Guatemala: rectoría compartida de la cooperación internacional.....	59
1.1 Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) ...	59
1.2 Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX).....	61
1.3 Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN).....	62
2. Instancias para la ejecución de la Cooperación.....	63
2.1 Unidades Ejecutoras .....	63
2.2 Municipalidades.....	63
3. Instancias Sectoriales de Género.....	65
3.1 Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) .....	65
3.2 Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI).....	66
3.3 Otras instancias y Mecanismos .....	67
<b>Capítulo V El Contexto de Guatemala: Género y Desarrollo Humano.</b>	<b>69</b>
1. Desarrollo en Guatemala.....	69
1.1 El camino hacia el ODM 3.....	70
1.2 El Índice de Desigualdad de Género .....	72
1.3 Derechos y Salud Reproductiva.....	74

1.4	Violencia contra la Mujer: un obstáculo difícil .....	75
2.	El panorama a futuro .....	77
<b>Capitulo VI La cooperación Internacional en Guatemala.....</b>		<b>78</b>
1.	Proyectos con enfoque de Género reportados por los cooperantes en el período 2008- 2010 .....	80
2.	Fuentes Bilaterales .....	84
2.1	España.....	84
2.2	Suecia .....	87
2.3	Corea del Sur .....	89
2.4	Japón .....	89
2.5	México .....	90
2.6	Alemania .....	91
2.7	Brasil.....	91
3.	Fuentes Multilaterales .....	92
3.1	Sistema de Naciones Unidas .....	95
3.2	Fondo de Población de las Naciones Unidas - UNFPA.....	96
3.3	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF .....	102
3.4	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano - PNUD .....	111
3.5	Proyectos Conjuntos entre Agencias del Sistema de Naciones Unidas.....	112
<b>Capitulo VII La efectividad de la ayuda en Guatemala: la Triple A....</b>		<b>116</b>
1.	Apropiación .....	116
1.1.	Implementación de la efectividad de la ayuda en Guatemala: Declaraciones de Antigua I y II.....	117
1.1.1.	El Plan de la Esperanza y el Sistema Nacional de Planificación (SNP).....	118
1.1.2.	La Política Nacional y el Plan de Equidad de Oportunidades .....	120
1.1.3	Plan 2008-2012.....	124
1.1.4	Después de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM) y el Plan de Equidad de Oportunidades (PEO).....	124
1.2.	Presupuestos y el apoyo sectorial en Guatemala.....	125
1.3	El enfoque de género en la AOD recibida.....	128
2.	Alineación .....	130
2.1.	Alineación de la AOD al Presupuesto y Planes Nacionales .....	131

3. Armonización .....	138
<b>Conclusiones .....</b>	<b>142</b>
<b>Siglas y Acrónimos.....</b>	<b>147</b>
<b>Índice de Tablas.....</b>	<b>149</b>
<b>Índice de Gráficas.....</b>	<b>151</b>

## RESUMEN EJECUTIVO

Durante los últimos años, los gobiernos y los organismos internacionales han subrayado la importancia de dar prioridad a la problemática de género en la planificación de desarrollo. Se han basado sobre todo en la Declaración del Milenio, donde se estableció que la igualdad de género es uno de los seis valores fundamentales necesarios para alcanzar el desarrollo humano.

Dentro del ámbito de la cooperación internacional, la Declaración de París en el 2005 marcó un cambio de dirección en el modo de otorgar la ayuda al desarrollo, privilegiando el liderazgo del país receptor. Para esto, se basa en cinco principios: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a los resultados y responsabilidad mutua. Los primeros tres, conocidos como la Triple A, fueron los utilizados para el análisis realizado en esta monografía.

Guatemala, como firmante de la Declaración de París, se comprometió a crear estrategias y políticas nacionales para el desarrollo y trabajar en conjunto con los países donantes para alcanzar las metas propuestas. Para esto, debe liderar el proceso a partir de una Estrategia Nacional de Desarrollo basada en la reforma de las instituciones, estableciendo derechos y oportunidades iguales para mujeres y hombres, propiciando el desarrollo a favor de una participación y asignando recursos a través de acciones afirmativas.

Esta tesis es sobre todo un análisis de la cooperación, por lo que el objetivo general consistió en evaluar la influencia de la estrategia nacional de desarrollo en la implementación del enfoque de género en la AOD. Para determinar si los cooperantes y el país están trabajando de manera coordinada, se analizaron más de 30 proyectos de 12 distintas fuentes cooperantes destinados al sector de género durante el período 2008 a 2010.

## **Introducción**

La presente tesis es una evaluación de la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo con enfoque de género a partir de la implementación de los principios apropiación, alineación y armonización de la Declaración de París en Guatemala.

Durante los últimos años, los gobiernos y los organismos internacionales han subrayado la importancia de dar prioridad a la problemática de género en la planificación de políticas y estrategias de desarrollo. Se han basado sobre todo en la Declaración del Milenio, donde se estableció que la igualdad de género es uno de los seis valores fundamentales necesarios para alcanzar el desarrollo humano sostenible.

La línea base que sostiene la igualdad en el desarrollo se sitúa a partir de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, en 1979, que planteó las bases para lograr la igualdad entre hombres y mujeres a través de la garantía de la igualdad de oportunidades y sirvió para introducir una serie de obligaciones gubernamentales con el fin de asegurar la adopción de políticas y programas específicos para esto.

Dentro del ámbito de la cooperación internacional, la Declaración de París (DP) en el 2005 marcó un cambio de dirección en el modo de otorgar la ayuda al desarrollo, privilegiando el liderazgo del país receptor a través de Estrategias de Desarrollo Nacional a largo plazo, con resultados orientados hacia el desarrollo y el encauzamiento de fondos a través de enfoques sectoriales y el apoyo a los presupuestos nacionales en lugar de utilizar proyectos específicos negociados por cada donante.

El fin de la Declaración de París es que la prestación de la ayuda sea más eficaz, responsable, transparente y acorde con los planes nacionales. Para esto, se basa en cinco principios: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a los resultados y responsabilidad mutua. Los primeros tres, conocidos como la Triple A, fueron los utilizados para el análisis realizado en este trabajo de tesis.

Su elaboración se justifica en la falta de un análisis previo de este tipo. El tema de género en la cooperación en Guatemala no había sido abordado anteriormente y es importante señalar que el seguimiento de los recursos destinados a la igualdad de género tiene una especial urgencia en el marco de las nuevas estrategias para la eficacia de la ayuda, no solo para los países socios sino para los países donantes. La Declaración del Milenio estableció el 2015 como año para alcanzar las metas de desarrollo, dado que faltan menos de 2 años para esta fecha, es crucial analizar que pasos ha dado cada país y si la AOD en verdad está cumpliendo su función, no solamente en cuanto al destino y utilización, sino que también en su eficacia y complementariedad en el desarrollo y fomenta la igualdad entre géneros.

Guatemala, como país firmante de la Declaración de París, se comprometió a crear estrategias y políticas nacionales para el desarrollo y trabajar en conjunto con los países donantes para alcanzar las metas propuestas. Para esto, debe liderar el proceso a partir de una Estrategia Nacional de Desarrollo a largo plazo basada en la reforma de las instituciones, estableciendo derechos y oportunidades iguales para mujeres y hombres, propiciando el desarrollo a favor de una participación y recursos a través de acciones afirmativas.

El Estado, los grupos de la sociedad civil y la comunidad internacional juegan un papel fundamental en esta estrategia. Actualmente, Guatemala cuenta con mecanismos nacionales con el fin de incorporar consideraciones de género a la política del país. Los principales son la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008- 2023, el Plan Estratégico SEPREM 2008-2012 y el Plan de Equidad de Oportunidades, cuya implementación recae en las dos instituciones sectoriales de género, la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) y la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI).

## **Metodología**

Esta tesis es sobre todo un análisis de la cooperación, por lo que el objetivo general consistió en evaluar la influencia de la estrategia nacional de desarrollo en la

implementación del enfoque de género en la AOD. Los objetivos específicos Para lograr esto, se examinó la estrategia nacional de desarrollo, así como los mecanismos existentes del sector de género. Así mismo, se examinó la labor de los entes gestores de la Cooperación Internacional en Guatemala. Finalmente, para determinar si los cooperantes y el país están trabajando de manera coordinada, se analizaron los proyectos de cooperación destinados al sector de género suscritos por las fuentes cooperantes tanto bilaterales como multilaterales. Se analizaron más de 30 proyectos de 12 distintas fuentes cooperantes, que fueron los reportados a SEGEPLAN durante el período 2008 a 2010.

Es de notar la escasa atención prestada a la igualdad de género en el país; tanto en los mecanismos de desarrollo y la utilización de datos desagregados por sexo, así como de información con fines de planificación, seguimiento y evaluación de las iniciativas en el país. Al realizar esta tesis, se encontró que la falta de información institucional actualizada es la mayor limitante para realizar este tipo de análisis. Aunado a ello, los donantes no registran la información sobre los proyectos que ejecutan y menos aún, manejan datos desagregados por sexo. Además, los convenios suscritos en su mayoría no establecen el Objetivo de Desarrollo del Milenio, ni la meta que apoya propiamente la ayuda otorgada. Este análisis fue efectuado previamente para poder presentar los datos que se presentan dentro del análisis de la Triple A.

Se definió 2008 al 2010 como temporalidad para el análisis ya que es el tiempo abarcado por la SEGEPLAN en el Primer Informe Nacional sobre Cooperación Internacional para el desarrollo y Eficacia de la Ayuda en Guatemala. Además, es en 2010 que se implementa el módulo facultativo de género como un mecanismo que responde a la estrategia propuesta en los Principios Rectores del CAD en materia de Eficacia de la Ayuda, Igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujer. Este tiene como fin de elaborar indicadores cualitativos y cuantitativos en materia de igualdad de género para medir el progreso que se realiza en cada uno de los compromisos. El 2010 significó el primer año de medición de la eficacia de la ayuda en cuánto al tema

de género a través de un módulo facultativo para los países receptores que midieran los 12 indicadores de la encuesta de monitoreo.

En el primer capítulo, se inicia con una descripción del marco teórico y la evolución de la agenda internacional de la cooperación para el desarrollo. En éste, se explica cómo se incorporó el enfoque de género. Se presenta como se crearon los instrumentos base para las acciones en búsqueda de la equidad, desde la Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer hasta la creación de ONU Mujeres.

En el segundo capítulo, se presenta la transformación que tuvo la agenda de cooperación internacional, al volverse más humana y menos económica con la introducción del paradigma del desarrollo humano. A esto se le suma la explicación del enfoque de derechos humanos y como se añade la perspectiva de género para completar una visión integral y humanista en la cooperación.

Como complemento a esto, en el capítulo tres se introduce el tema de la cooperación para el desarrollo, el término Ayuda Oficial al Desarrollo y los Foros de Alto Nivel. Estos Foros resultaron siendo la guía de las acciones de los cooperantes a nivel mundial. Particularmente para este análisis, se utilizaron los indicadores que miden la Triple A dentro de la Declaración de París.

Posteriormente, en el cuarto capítulo, se describe el marco institucional bajo el cual se maneja la cooperación en Guatemala. Para esto, se presentan las tres instituciones rectoras de la cooperación: el Ministerio de Relaciones Exteriores, MINEX, Ministerio de Finanzas, MINFIN y la Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia, SEGEPLAN. Adicionalmente, se presentan las instancias sectoriales de género que tienen la tarea de guiar la institucionalización en la búsqueda de la igualdad: la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) y la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI).

Para entender el contexto en que se desarrollan las acciones del país y de los cooperantes, el siguiente capítulo presenta una mirada a la situación nacional en

materia de igualdad de género. En este apartado se expone el avance de Guatemala hacia las metas del Objetivo de Desarrollo 3, así como otros factores que inciden en la falta de equidad de género como la prevalencia de la pobreza y la violencia contra la mujer.

Para determinar si los cooperantes y el país están trabajando de manera coordinada en el tema de género se utilizaron tres categorías para seleccionar los convenios suscritos: Si se encuentran enfocados a la consecución de las metas del ODM 3, si van destinados a las dos instituciones del sector de género: la SEPREM y la DEMI y finalmente, si buscan abordar las problemáticas sociales que resultan en desigualdad e incluyen una visión integral, de los roles de hombres y mujeres, en sus propuestas.

El capítulo seis presenta por lo tanto, las acciones de la cooperación internacional en Guatemala. Aquí se encuentra el análisis de los proyectos de cooperación destinados al sector de género suscritos por las fuentes cooperantes tanto bilaterales como multilaterales. Se analizaron 32 proyectos de 10 distintas fuentes cooperantes que fueron los reportados a SEGEPLAN durante el período 2008 a 2010.

Se evaluó si los proyectos eran ejecutados por una entidad nacional o no, si los fondos recibidos fueron ingresados al presupuesto nacional, si se alineaban a los mecanismos nacionales y la manera en que la ayuda es desembolsada. Se analizó si entre los cooperantes existe una estrategia de coordinación para el impacto de la AOD en la igualdad de género ya que en el 2008 el Gobierno de Guatemala junto con un grupo de cooperantes, suscribieron la Declaración de Antigua I, estableciendo el compromiso de respetar los principios de la Declaración de Paris y trabajar para asegurar la eficacia de la ayuda. Este compromiso fue reafirmando posteriormente con la Declaración de Antigua II.

En el último capítulo se identificó si existía el cumplimiento sobre la Triple A. Para el principio de Apropiación, se analizó la estrategia nacional y los mecanismos existentes destinados a lograr la igualdad de género, haciendo luego una vinculación en cómo son utilizados al momento de ejecutar AOD. Luego, se analizó si existe una manera de

actuar de parte de la cooperación internacional para asegurar la alineación de la AOD a partir del uso de presupuestos nacionales, los mecanismos utilizados en el desembolso de la ayuda y la manera en que apoyan la igualdad de género. Finalmente se determinó, a partir de los proyectos analizados si hay coordinación entre las fuentes cooperantes a través de la implementación de estrategias conjuntas o por el contrario, existía duplicidad en las acciones de los proyectos reportados o proyectos sin ningún tipo de coordinación entre fuentes cooperantes.

El fin de esta tesis fue evaluar si el tema de género es prioritario para el país, si lo era también para la cooperación o si por el contrario, implica una agenda de los cooperantes dentro de la ejecución de la ayuda. Por lo tanto, el cuestionamiento recayó en si existe coherencia entre los principios de la Declaración de París y los objetivos y estrategias nacionales relativos a la igualdad de género, teniendo en cuenta que resulta crucial para el proceso de desarrollo humano integral.

## **Capítulo I Género en las Relaciones Internacionales**

Introducir el tema de género en las ciencias sociales significa hacer visibles las relaciones existentes entre hombres y mujeres, relaciones cuyas repercusiones alcanzan todas las esferas de las relaciones sociales, incluso a nivel internacional. Llamar la atención a la desigualdad de género existente permite a las sociedades analizar lo que por mucho tiempo, ha sido regido por los conocimientos y las experiencias solamente de los hombres. Es difícil pensar que se puede alcanzar el desarrollo humano integral y consecuentemente la paz, si se está ignorando las experiencias de la mitad de la población mundial.

Las mujeres han sido tradicionalmente relegadas a un papel secundario en la historia de los países y de sus interacciones. Sin embargo, introducir el tema de género no significa solamente exponer a las mujeres como sujetos pasivos, sino integrarlas a las prácticas necesarias para alcanzar la igualdad. Idealmente, un enfoque de género integral debe considerar a los hombres también, ya que la desigualdad, tiene consecuencias negativas para la humanidad en su totalidad. En este capítulo inicial, se presenta el proceso por el cual la temática de género fue introducida a la agenda del sistema internacional y como evolucionó a partir de la intervención de diferentes actores, sobre todo de la sociedad civil, hasta que se llegó a considerar un factor inherente a la temática de derechos humanos, el desarrollo humano y más recientemente en la agenda de la cooperación internacional.

### **1. Introduciendo el tema de género a las RRII**

Ann Tickner (1992) describe en su libro *Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security*, la necesidad de introducir el tema de género en las relaciones internacionales. Hablar de género se refiere a las formas de comportamiento que analicen, propicien y fomenten la igualdad entre hombres y mujeres. Sin embargo, estamos ante una construcción social, cultural e histórica que se hace de las personas a partir de sus características sexuales, roles sociales, patrones culturales y las categorizaciones jerárquicas que establece la sociedad en cuanto al papel que cada uno debe realizar. (PNUD, 2007). Tickner (1992) explica que

en la mayoría de los campos de estudio nos hemos acostumbrado a igualar lo humano con lo masculino. Esto sucede también en el campo de las relaciones internacionales, una disciplina que tradicionalmente ha basado sus explicaciones casi por completo en las actividades y las experiencias de los hombres y en cambio ha invisibilizado el papel de las mujeres en la historia de las interacciones entre naciones.

La fundación de la Liga de Naciones en el período entre guerras a principio del siglo XX fue el inicio de una colaboración organizada e institucionalizada entre gobiernos, fue la primera vez que gobiernos decidían trabajar en conjunto para lograr metas en común. La prioridad del momento era la seguridad en el mundo. El tema de género ni siquiera figuraba entre las temáticas estudiadas y tratadas por las relaciones internacionales.

Antes de 1950, los derechos de las mujeres no eran vistos por todo el mundo como algo relacionado con los derechos humanos. Las mujeres alzaron su voz demandando su derecho a la participación política y a ejercer sus derechos civiles a través del sufragio desde principios del siglo XX. En Estados Unidos y Gran Bretaña, esto sucedió antes de 1920, pero en buena parte del resto del mundo las mujeres tendrían que esperar hasta la Segunda Guerra Mundial o incluso más tarde. La Carta de las Naciones Unidas (ONU, 1945) fue el primer documento de carácter internacional que abogaba por la igualdad entre hombres y mujeres. En la recopilación que hizo las Naciones Unidas de los avances de las mujeres entre 1945 y 1995, se distinguen cuatro períodos que Pietra Hilikka (2002) los define así: El primero, de 1945 a 1962, que plantea las bases legales para la igualdad de género en los países miembros; el segundo período, de 1963 a 1975, dónde se reconoce el rol de la mujer en el desarrollo. El tercero abarca lo conocido como la Década de la Mujer, de 1976 a 1985 y el cuarto, de 1985 en adelante, como el período de trabajo hacia la igualdad, el desarrollo y la paz.

A partir de los años 60, la incorporación de más países a la ONU hizo que los temas prioritarios de la Organización cambiaran. La seguridad y la política empezaron a compartir escenario en la agenda con el tema del desarrollo. Cada vez más países en vías de desarrollo reconocen la Asamblea General y los problemas de crecimiento poblacional, carencia de alimentos y pobreza, se tornan protagonistas de la agenda. El

enfoque de desarrollo humano sostiene que el desarrollo debe tener como finalidad a la persona humana y su existencia social (Torres Rivas, 2007). Durante mucho tiempo, el desarrollo fue considerado como el proceso en el cual las economías de los países incrementaban la producción y la riqueza de sus habitantes, bajo el supuesto de que la riqueza favorecería el bienestar de las personas. Sin embargo, la conexión entre altos ingresos y bienestar no se hizo evidente en todos los casos. La agenda del sistema internacional empezó a incluir el desarrollo humano como uno de sus mayores intereses.

Pietilä Hilikka explica como “(...) a principios de la década de 1970 hubo un cambio crítico en la manera de pensar en el Secretariado de la ONU y entre los Estados miembro sobre el estado de las mujeres y la actitud hacia ellas. Hasta entonces, las mujeres habían sido vistas como “objeto” de apoyo y medidas. Sin embargo, la gente empezó a darse cuenta que las mujeres tenían un papel central y hasta crítico como sujetos y actores en relación con muchas metas de desarrollo.” (Hilikka, 2002,p.29)

## **1.1 Teorías feministas**

En las décadas de 1960 y 1970 el movimiento feminista tomó mayor protagonismo en el mundo, llamando la atención hacia el hecho que las mujeres como sujetas de derecho, eran un factor clave para alcanzar el desarrollo. La década de 1970 a 1980 fue declarada como la Segunda Década del Desarrollo, pero en su constitución se mencionó solamente una vez la situación de las mujeres en el mundo. En respuesta, la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Estatus de la Mujer propuso en 1970 que se creara un programa de acción internacional para el progreso de la mujer y que éste se desarrollara durante la Década. Dos años después, se declaró el inicio, en 1975, de la Década para el Avance de las Mujeres.

Como resultado de la presión de los movimientos feministas, prácticamente todas las organizaciones internacionales de desarrollo establecieron programas y proyectos para mejorar la situación económica y social de las mujeres. La premisa universal era que los problemas de las mujeres eran producto de la participación insuficiente en el

proceso de crecimiento económico. La idea era, entonces, aumentar la participación de las mujeres para que estas tuvieran más recursos, oportunidades de empleo y de ingresos para mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, durante la llamada Década de las Mujeres, la situación de éstas en todo el mundo se deterioró, en términos de acceso a recursos, salud, nutrición y educación.

### **1.1.1 Feminismo Socialista**

La corriente de pensamiento feminista que se identifica con los principios del socialismo se caracteriza por buscar la evaluación del significado del trabajo de las mujeres. Se considera que las estructuras que afectan la situación de la mujer: la producción, reproducción, socialización y sexualidad, tienen diferentes contradicciones y dinámicas. El hecho que una mujer realice el trabajo doméstico crea una relación diferente entre ella y los medios de producción que la que tiene un hombre. El trabajo no remunerado es entonces, una forma de opresión. Desde el inicio, según lo planteado por sociólogos de esta rama de pensamiento, los niños crecen con la idea de trabajar fuera de la casa, mientras las niñas con la idea de realizar trabajo más “emocional” dentro de la casa. Heidi Hartmann definió en 1984 el patriarcado como el “conjunto de relaciones sociales entre hombres, que tiene una base material y la cual, a través de jerarquías, establece y crea interdependencia y solidaridad entre los hombres para permitirles un dominio sobre la mujer” (Peet, Hartwick. 1999:167). La base material del patriarcado, según Hartmann, era el control de los hombres sobre la fuerza laboral de las mujeres. Este control se mantenía gracias a la exclusión de las mujeres de los recursos productivos. El feminismo socialista llamaba a la creación de una democracia reproductiva, que incluyera participación igualitaria en las decisiones familiares y de producción. Estas teorías significaron un importante aporte a las teorías de desarrollo ya que consideraban el valor del trabajo doméstico y reproductivo tradicionalmente asignado a las mujeres.

### **1.1.2 Teorías de Feminismo y Desarrollo**

La publicación, en 1970, del libro *Women's Role in Economic Development* (El papel de las Mujeres en el Desarrollo Económico) de Esther Boserup, introdujo la idea de que no las estrategias de desarrollo no eran exactamente beneficiosas para las mujeres. Los procesos de modernización otorgaban el control de nuevas tecnologías a los hombres, marginalizando a las mujeres y reducían su status en la sociedad. La modernización no equivalía a progreso para todos. Esta línea teórica ayudo a los países que otorgaban ayuda y financiaban proyectos de desarrollo a re pensar sus estrategias.

El término *Women in Development*, (Mujeres en Desarrollo) *WID*, se utilizó para designar a un movimiento de mujeres preocupadas por mejorar la calidad de vida de los pobres y erradicar la discriminación sistemática de la mujer. A través del *WID*, se buscaba hacer conciencia sobre la "invisibilización" crónica de la situación de las mujeres en todo el mundo, sobre todo en países en desarrollo. Sin embargo, el *WID* tendía a trabajar solo dentro de las estructuras productivas ya existentes, sin cuestionar las raíces de la desigualdad entre hombres y mujeres, y sobre todo, tendía a presentar a las mujeres más como víctimas que como agentes activos del desarrollo.

Esto derivó, posteriormente, en la corriente de pensamiento conocida como *WAD*, *Women and Development* (Mujeres y desarrollo). La perspectiva *WAD*, argumentaba que las mujeres siempre han sido parte del proceso de desarrollo y que precisamente su vínculo con esos procesos era lo que las ponía en situación de desventaja. Esta corriente trataba más a fondo temas como el origen del patriarcado y su intensificación debido al capitalismo, enfocándose así en las relaciones entre hombres y mujeres. Sostenía que la manera en que las mujeres se habían integrado al capitalismo global era la razón de su marginalización y opresión. (Peet, Hartwick. 1999).

Las teorías de desarrollo de *WAD* planteaban que debía buscarse la abolición de todas las relaciones retrógradas que impedían el progreso: la explotación de la naturaleza, la de las mujeres, la explotación colonialista y la opresión de clases. Todas estas se derivan, de un sistema desigual y que impedía el desarrollo integral.

Finalmente, la teoría de Género y Desarrollo, estudia no solamente a las mujeres sino a las relaciones de género en el marco del proceso de desarrollo. La principal premisa de esta teoría, conocida como GAD, es rechazar la división sexual del trabajo y cuestiona la distribución de tareas en la sociedad, visibilizando las estructuras y procesos que subordinan a las mujeres. Adicionalmente, la GAD planteaba que las mujeres no deben considerarse un grupo homogéneo, sino debe considerarse la diversidad de clases, etnias y credos. Uno de los mayores avances promovidos por la GAD es que cuestionaba el papel de los estados en la perpetuación de las estructuras políticas, sociales y económicas que permitían la desigualdad. (Mingst, 2006).

## **2. Conferencias de la Mujer e Instrumentos Internacionales**

### **2.1 Conferencia de México**

La primera conferencia mundial sobre la condición jurídica y social de la mujer, fue en México en 1975. Ésta fue convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas para concentrar la atención internacional en la necesidad de elaborar objetivos para el adelanto de la mujer. La Asamblea General definió tres objetivos como la base de la labor de la ONU:

- La igualdad plena de género y la eliminación de la discriminación por motivos de género;
- La integración y plena participación de la mujer en el desarrollo;
- Una contribución cada vez mayor de la mujer al fortalecimiento de la paz mundial. (PNUD, 2000).

Esta conferencia marcó un inicio en la manera de enfocar el desarrollo y la vinculación de la mujer a éste, ya que anteriormente se pensaba que el desarrollo serviría para mejorar la condición de las mujeres y ahora existía un consenso que para eliminar las brechas existentes, no era posible sin la participación de la mujer.

La Conferencia buscó que los Estados formularan estrategias nacionales para fomentar la participación equitativa de la mujer. La Conferencia dio lugar al establecimiento del Instituto Internacional de Investigación y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) y del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), que sirven de marco institucional para la investigación, capacitación y actividades en la esfera de la mujer y el desarrollo (CEPAL, 2000). Cinco meses después de la conferencia, la Asamblea General, respondiendo a las demandas de ésta, declaró los años 1976 a 1985 como el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer.

## **2.2 Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**

El momento cúlmine de la lucha por introducir el tema de género en la agenda global llegó en 1979, con la creación de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. La Convención, que entró en vigor en 1981, reconoce la existencia de la discriminación contra la mujer añadiendo que ésta es una violación a los principios de igualdad y respeto a la dignidad humana. Además, afirma “(...) Que la máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones con el hombre, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz (...)”. (ONU, 1979).

El propósito de la Convención fue el de incorporar los principios de igualdad de género en la legislación internacional. En el preámbulo y los treinta artículos que la conforman, se conceptualiza y define lo que constituye como discriminación contra la mujer y promueve las acciones para eliminar cualquier práctica discriminatoria. Fue aprobada por unanimidad en la Asamblea General de la ONU de 1979 y entró en vigor dos años después. Los Estados parte se comprometen por medio de su ratificación a:

- Incorporar el principio de igualdad en su sistema legal, abolir cualquier ley discriminatoria y adoptar las leyes necesarias para prohibir la discriminación contra la mujer.

- Establecer tribunales y otras instituciones públicas para asegurar la protección de las mujeres contra la discriminación; y
- Asegurar la eliminación de cualquier acto discriminatorio contra la mujer de parte de personas, organizaciones o empresas en el país. (ONU, 1979)

La Convención provee la base para la realización de la igualdad de acceso a oportunidades en la vida pública y política, además tratar temas relativos a la educación, salud y empleo. En ésta también se establecen los derechos reproductivos de las mujeres y se reconoce que la cultura y las tradiciones son fuertes influencias en la formación de los roles y relaciones de género. Los Estados que ratifican la Convención están vinculados legalmente a poner en práctica lo establecido y además, tienen la obligación de entregar reportes nacionales cada cuatro años sobre los avances que han tenido en el tema.

### **2.3 Conferencia de Copenhague**

En 1980, representantes de 145 Estados Miembros se reunieron en Copenhague para celebrar la segunda conferencia mundial de la mujer. En ésta se examinó el plan de acción mundial trazado en 1975 en México. Se reconoció que había una brecha entre los derechos garantizados y los derechos ejercidos por las mujeres. Aunque sus derechos estuvieran contemplados dentro de la legislación nacional e internacional, las mujeres aún no podían ejercerlos activamente. Para alcanzar las metas de igualdad y desarrollo determinadas por la Conferencia de México, debían adoptarse medidas concretas, por lo que en Copenhague se definió como prioridad la igualdad de acceso a la educación, oportunidades de empleo y a los servicios de salud. (PNUD, 2000).

### **2.4 Conferencia de Nairobi**

Al concluir el Decenio para la Mujer, en 1985, se llevó a cabo la tercera Conferencia sobre la Mujer en Nairobi, Kenya, denominada la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: "Igualdad, Desarrollo y Paz". Ésta reveló que los objetivos planteados en México no

habían sido alcanzados. En su reporte final la Conferencia reconoce que “(...) los obstáculos sociales y culturales se vuelven en ocasiones más graves por factores políticos y económicos, tales como la crítica situación económica internacional y los consecuentes resultados negativos en la implementación de los programas de ajuste estructural, que en general conllevan altos costos sociales”. (ONU, 1986). Desde la década de 1970 los países menos desarrollados habían tenido un aumento de pobreza lo cual constituía un gran obstáculo para el adelanto de las mujeres; la escasez de recursos constituía un peligro para la creación y mantenimiento de programas nacionales a favor de la igualdad. El reporte de la Conferencia refleja la incertidumbre económica que vivía el mundo en la década de 1980, que llegó a ser conocida como la “década perdida” por los escasos avances en el desarrollo en el mundo.

A pesar de ello, se había logrado recabar información suficiente como para tener un mejor panorama de la situación de las mujeres en el mundo. A partir de esta información se elaboraron las Estrategias de Nairobi, elaborando un plan que sería aprobado por los 157 gobiernos participantes en la Conferencia. La Conferencia determinó que “(...) una de las principales tareas de la comunidad internacional es impulsar con todo vigor los esfuerzos dirigidos hacia el establecimiento de un nuevo orden económico internacional fundado en la equidad, igualdad soberana, interdependencia y el interés común”. (ONU, 1986, p.7). Por lo tanto, las Estrategias forman un programa para el adelanto de la mujer trazadas hasta el año 2000. Sus prioridades se basan en tres tipos de medidas para garantizar la igualdad y el desarrollo:

- Medidas constitucionales y jurídicas;
- Igualdad en la participación social;
- Igualdad en la participación política y en la adopción de decisiones.

## 2.5 Conferencia de Beijing

En septiembre de 1995, se realizó la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, China. El resultado de esta conferencia es el plan conocido como “la Plataforma de Acción de Beijing”. El panorama internacional había cambiado considerablemente respecto a las anteriores conferencias. El final de la Guerra Fría significó un cambio en las relaciones entre países, mientras que las perspectivas de paz y desarrollo habían ido en aumento. Sin embargo, los efectos de los programas económicos seguían siendo graves. El documento final de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (1995) expone que “(...) los programas de ajuste estructural no se han concebido de manera que los efectos negativos para los grupos vulnerables y desfavorecidos o las mujeres se redujeran al máximo, ni con miras a favorecer a esos grupos y tratar de evitar que quedaran al margen de las actividades sociales y económicas.” (ONU, 1995, p.10)

La Plataforma de Acción de Beijing identifica doce esferas de principal preocupación para el tema del adelanto de la mujer y la igualdad de género, exponiendo objetivos estratégicos específicos para cada esfera. El fin es identificar las acciones que deberían tomarse para alcanzar lo propuesto en Nairobi: conforme a la igualdad, el desarrollo y la paz. (ONU,1995, p.17)

Las doce esferas son:

- La mujer y la pobreza;
- La educación y la capacitación de la mujer;
- La mujer y la salud;
- La violencia contra la mujer;
- La mujer y los conflictos armados;
- La mujer y la economía;
- La participación de la mujer en el poder y la adopción de decisiones;
- Los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer;
- Los derechos humanos de la mujer;
- La mujer y los medios de comunicación;

- La mujer y el medio ambiente;
- La niña.

En la Conferencia se reconoció que los avances en materia del desarrollo de la mujer seguían siendo insuficientes y siendo indispensable que haya una relación transformada y basada en la igualdad entre mujeres y hombres. De esta manera, se cambió el enfoque que se había dado anteriormente a las Conferencias sobre la Mujer, contemplando ahora que las acciones debían estar orientadas a incluir a los hombres en el proceso de desarrollo para garantizar la igualdad. La introducción de la incorporación de una perspectiva de género exigía que se examinara nuevamente la sociedad en su totalidad y su estructura básica de desigualdad. Por consiguiente, la atención no se centraba únicamente en la mujer y su condición jurídica y social, sino que se dirigía a reestructurar las instituciones y la adopción de decisiones políticas y económicas en la sociedad en su conjunto. (PNUD, 2000) La Plataforma de Acción estableció un grupo de medidas prioritarias que debían aplicarse en los siguientes cinco años. Para esto, se necesitaría la elaboración de leyes nacionales y el documento final siendo necesaria la formulación de estrategias, políticas, programas y prioridades para el desarrollo, como responsabilidad soberana de cada Estado. En el documento también se establece que se requerirá "(...) una movilización apropiada de recursos a nivel nacional e internacional y recursos nuevos y adicionales para los países en desarrollo procedentes de todos los medios de financiación disponibles (...)". (ONU, 1995, p.5 ).

Las dos estrategias claves planteadas en Beijing fueron entonces la clave para el mainstreaming de género en todos los procesos de toma de decisiones y en la ejecución de políticas y la estrategia del empoderamiento de las mujeres.

## **2.6 Beijing +5**

En el año 2000, se convocó a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas bajo el tema "La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz en el siglo XXI". Durante estas sesiones, los gobiernos

examinaron y evaluaron el progreso logrado en la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing, por lo que el proceso se conoce como “Beijing +5” aún cuando fue llevado a cabo en la ciudad de Nueva York. El período de sesiones se enfocó en la identificación de obstáculos y problemas que aún persistían después de la elaboración de la Plataforma. Para esto se tomó en cuenta la creciente globalización y se incluyeron nuevos temas de relevancia para las mujeres del mundo. Entre ellos la migración y tráfico de personas, la conservación del medio ambiente, la tecnología, la epidemia del VIH/SIDA, los desastres naturales, la salud reproductiva de las mujeres y la explosión demográfica de la juventud. El documento final de Beijing+5 resalta que “la igualdad entre los géneros significa que las necesidades, los intereses, las preocupaciones, las experiencias y las prioridades de la mujer y el hombre son una dimensión integral de la formulación, la aplicación, la supervisión nacional y el seguimiento y evaluación, incluso en el ámbito internacional, de las medidas adoptadas en todos los ámbitos”. (ONU, 2000, p.25).

En el seguimiento de la Plataforma de Acción se reafirma que el compromiso de todos los niveles es necesario para incorporar la perspectiva de género a políticas y prácticas nacionales e internacionales, por lo que se establecieron 199 acciones a seguir por gobiernos, el sistema de Naciones Unidas, organizaciones internacionales y regionales, instituciones financieras internacionales, el sector privado, ONGs y actores de la sociedad civil. Estas 199 acciones son coherentes con las 12 esferas de principal preocupación que se plantearon en 1995 en Beijing, pero contienen a su vez, nuevos componentes siguiendo las tendencias de problemáticas a nivel mundial.

## **2.7 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. “Convención de Belém do Pará”**

En 1995 entró en vigor la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA). La Convención fue el primer documento

de su tipo en abordar la cuestión de la violencia contra la mujer como una problemática de género.

La importancia de la Convención en la incorporación de la perspectiva de género a la agenda internacional es que reconoce en su preámbulo que la violencia contra la mujer es una manifestación de la relación desigual entre hombres y mujeres y es una grave ofensa a la dignidad humana; por lo tanto declara que “(...) la eliminación de la violencia contra la mujer es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida.” (OEA, 1996, p. 76.) Se establece como un derecho de la mujer, el llevar una vida libre de violencia y discriminación, además de tener derecho a una educación libre de estereotipos de comportamiento basados en conceptos de inferioridad o subordinación.

A partir de la Convención, los Estados parte convienen llevar a cabo las acciones necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia en contra de la mujer, sea esta psicológica, física o sexual. La Convención establece en sus artículos del 10 al 12 tres mecanismos de acción: el primero, que los Estados parte deben informar a la Comisión Interamericana de Mujeres sobre los avances realizados para enfrentar a la violencia contra la mujer; segundo, se permite que personas presenten peticiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cuando se viole lo establecido en la Convención y tercero, la CIDH puede también emitir a solicitud de los Estados parte, opiniones consultivas. (OEA, 1996, p.12).

La Convención busca tratar el tema de violencia contra la mujer no solo como una problemática social, sino como un reflejo de las relaciones desiguales que tiene altos costos para las familias y comunidades, siendo así un impedimento para el desarrollo humano.

## 2.8 El Objetivo de Desarrollo del Milenio #3

En el año 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración del Milenio como la guía a seguir para avanzar en términos de desarrollo humano en todo el mundo. La Declaración estableció 8 Objetivos de Desarrollo a cumplir, que abarcan las áreas de salud, educación, medio ambiente, pobreza, cooperación y género. La Declaración señala la promoción de la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer como medios para estimular un verdadero desarrollo sostenible. En ella se destaca como dos de los principales desafíos internacionales: la lucha contra todas las formas de violencia contra la mujer y la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer, continúan siendo limitantes en el desarrollo humano, la equidad y la exclusión social.

El Objetivo de Desarrollo del Milenio número 3 consiste en promover la igualdad de género y empoderamiento de la mujer. Para alcanzar la igualdad de género, se plantea, es necesario el desarrollo de las capacidades -educación, salud, nutrición-, el acceso a los recursos y oportunidades -empleo, ingresos, propiedad de la vivienda y tierra, participación política-, y la seguridad -vulnerabilidad a la violencia. El empoderamiento se plantea como la habilidad de una mujer de controlar su propio destino (PNUD, 2005).

Aunque la igualdad de género es clave para la consecución de todos los ocho Objetivos, la única meta directa del ODM3 es la eliminación de las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria para el año 2005, y en todos los niveles de enseñanza para el año 2015. La educación de las niñas está íntimamente relacionada con su capacidad de acceder a oportunidades, a mejorar su salud y condiciones de vida, así como asegurar su autodeterminación. Los indicadores establecidos para medir el progreso del Objetivo son:

- a) Relación entre niñas y niños en la escuela primaria, secundaria y superior.
- b) Relación entre mujeres y hombres alfabetizados en el rango de 15 a 24 años.
- c) Proporción de mujeres entre los empleos remunerados en el sector no agrícola.

- d) Proporción de los escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales. (ONU, 2000).

Estos tres indicadores buscan hacer un seguimiento de elementos de la participación social, económica y política de la mujer. Sin embargo, estos indicadores no son suficientes para proporcionar un panorama completo sobre la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer. Aunque la paridad numérica es importante, no garantiza la calidad de vida ni la igualdad real.

## **2.9 ONU MUJERES**

En julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó ONU Mujeres como parte de la reforma de la Organización. ONU Mujeres reunió el trabajo de cuatro componentes previos del sistema de la ONU: la División para el Adelanto de la Mujer, el Instituto de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer, la Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). (ONUMujeres, 2010).

Las principales funciones asignadas consisten en dar apoyo a entidades intergubernamentales en la formulación de políticas mundiales, acompañar a los Estados miembros para realizar acciones en pro de la igualdad de género y hacer que el propio sistema de la ONU en cada país, rinda cuentas sobre los compromisos adquiridos en materia de igualdad de género.

Para esto, ONU Mujeres se basa en cuatro documentos clave: la CEDAW, la Plataforma de Acción de Beijing, la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad y la Declaración del Milenio con sus Objetivos de Desarrollo. ONU Mujeres ha tenido un papel relevante para asegurarse que el tema de género sea incluido en foros y conferencias de alto nivel del sistema de las Naciones Unidas. Además, una de sus áreas focales es promover la planificación y creación de presupuestos con perspectiva de género, para lo cual prestan asesoría a los países que la requieran.

## **Capítulo II La cooperación internacional y el desarrollo: un desafío latente**

La cooperación entre Estados ha existido desde hace miles de años, aunque típicamente se basaba en el comercio y en cuestiones militares y defensivas. Fue hasta el siglo XX en que el concepto de cooperación internacional –tal como lo conocemos– empezó a tomar forma. Björn Hettne, (1995) expresa que “la ayuda internacional, al menos como un rasgo permanente de las relaciones internacionales, es un fenómeno bastante nuevo. No sabemos, incluso, cuán permanente es”. Al terminar la Segunda Guerra Mundial, el mundo se transformó pero las políticas de cooperación todavía no cobraban mayor relevancia hasta que empezaron a tenerla a través de la confrontación política entre el Este y el Oeste y los procesos de descolonización.

### **La interdependencia y el neoliberalismo institucional**

La teoría de interdependencia (Wilkinson, 2007) desarrolló una crítica a la teoría realista en la década de 1970. Desafiaba la idea realista de que el estado era la entidad más importante de las relaciones internacionales. Los teóricos de esta corriente enfatizaban la importancia de actores no-estatales y su influyente rol en una sociedad global más compleja donde el poder militar era menos relevante a la hora de dar forma a las relaciones entre países. Joseph Nye y Robert Keohane, principales exponentes de esta teoría, sostienen que ésta demuestra que en las relaciones internacionales pueden involucrarse diversos intereses, tales como los internos, transnacionales y gubernamentales. La interdependencia se refiere a las situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre los países o entre actores en diferentes países que resultan de intercambios internacionales (Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, 1988:22), ya sean flujos de dinero, bienes o personas.

La relación entre actores puede ser recíproca y cada uno de los actores depende de igual manera uno del otro o bien asimétrica, en donde cada uno de los actores depende más del otro.

Las asimetrías proporcionan más influencia sobre los actores en sus manejos con los demás; *“los actores menos dependientes a menudo se encuentran en situación de usar las relaciones interdependientes como fuentes de poder en la negociación sobre un tema y poder incidir en otras situaciones”* (Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, 1988:24). Cuando existen asimetrías en la interdependencia, éstas conllevan irregularidades en la forma como se administran las relaciones entre actores, adquiriendo la posibilidad de experimentar tanto pérdidas como ganancias.

Por su parte, el neoliberalismo institucional señala que la mayoría de las transacciones entre estados son pacíficas, se rigen por el derecho internacional y son de mutuo beneficio para las partes involucradas. El neoliberalismo Institucional surge como una nueva visión de la realidad mundial tomando en cuenta elementos tanto idealistas como realistas. Por un lado los principios realistas que conciben a los Estados como unidades importantes que compiten por el poder en un sistema internacional anárquico y los principios idealistas que promueven la cooperación internacional, alcanzar la paz y construir relaciones más justas y armónicas con el fin de evitar el conflicto y la Guerra. Esta configuración de ideales originan una nueva perspectiva de análisis, en la que se toman en cuenta otros actores además de los Estados que gozan de mayor importancia como las instituciones, regímenes internacionales, compuestos por instituciones con reglas explícitas acordadas por los gobiernos. Todos estos nuevos actores pueden llegar jugar un papel decisivo en la resolución de conflictos y conseguir que tenga más sentido la cooperación internacional y la relación entre naciones.

Esta idea la desarrollaron Axelrod y Keohane, (1985), haciendo aún una diferencia entre el concepto de “cooperación” y de “armonía”:

*Cooperación no equivale a armonía. La armonía exige una total identidad de intereses, pero la cooperación sólo puede tener lugar en situaciones en las que hay una mezcla de intereses conflictivos y complementarios. En esas situaciones la cooperación tiene lugar cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias reales o previstas de los demás”* (Axelrod y Keohane, 1985: 226)

Ambas teorías son corrientes complementarias, ambas tienen una visión más optimista de la naturaleza humana y comparten la visión que una creciente interdependencia fortalecerá las instituciones de cooperación y abrirá más oportunidades para desarrollar mecanismos de gobernanza mundial: los organismos internacionales son creados por gobiernos que reconocen que está en sus intereses nacionales obtener acuerdos multilaterales y perseguir acciones para lidiar con amenazas, desafíos o problemas que no pueden enfrentarse de manera unilateral. (Wilkinson,2007. )

En el caso de la cooperación internacional, puede verse la existencia tanto de un régimen de instituciones internacionales como una interdependencia entre los actores. Valeria Pattacini explica como las acciones de cooperación fueron ampliándose en organismos internacionales como la ONU, además de ir encontrando espacios en las estructuras de otras instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. “Esta ampliación de espacios se tradujo en un incremento de recursos y proyectos destinados a los países en vías de desarrollo, ya sea de parte de los organismos multilaterales, como de los países industrializados.” (Pattacini, 2009).

En la Carta de las Naciones Unidas, (1945) se establece como uno de los objetivos de la ONU “(...) realizar la cooperación internacional para la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario.” Los organismos internacionales adoptan entonces una definición de cooperación orientada hacia el humanismo y la solidaridad. Sin embargo, en un último término, la cooperación se da porque está en el interés particular de los actores que interactúan continuamente entre sí, es decir, cooperar es compatible con el interés propio de cada uno. Las instituciones pueden estar presentes, influyendo en las posibilidades de cooperación, pero no garantizan la colaboración entre los Estados. (Mingst, 2006).

Las instituciones proporcionan una red de interacción, esto no sólo ocurrirá en asuntos de seguridad sino en todo conjunto de temas internacionales, incluyendo derechos humanos, el medio ambiente, la migración y la economía. La acción pionera de este tipo de cooperación fue la elaboración del Plan Marshall en 1947 mediante el cual Estados Unidos destinó recursos para la reconstrucción del continente europeo devastado por la II Guerra Mundial.

## 1. La cooperación se vuelca hacia el Desarrollo Humano

Si bien la cooperación internacional incorporó un enfoque humanista a sus objetivos desde mediados del siglo XX, con el tiempo éste cambió y se redirigió hacia un enfoque de desarrollo humano. La década de 1960 fue declarada por la ONU como la “Década del Desarrollo”, haciendo un llamado a los países de alto ingreso a aumentar los flujos de ayuda. Sin embargo, el contexto mundial de la Guerra Fría hacía que siguiera predominando la ayuda militar por encima de la asistencia económica o social. Esto hizo que en muchas ocasiones, la cooperación tuviera más bien un sentido de hegemonía y de dominación de un Estado sobre otro.

Dentro de los avances más destacados, surgirá la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), creada con el fin de realizar los estudios técnicos para la aplicación de los fondos del Plan Marshall. En 1961 la OECE es sustituida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, (OCDE) cuyos objetivos son:

- Alcanzar el grado más alto posible de crecimiento económico y de empleo de sus países miembros, manteniendo al mismo tiempo estabilidad financiera
- Elevar el nivel de vida de la población de los referidos países
- Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria de acuerdo con las obligaciones internacionales
- Contribuir a la expansión económica tanto de los países miembros como de los que no lo son (OCDE, 1961).

Durante el período de la Guerra Fría, la OCDE se constituyó como el lugar de encuentro de las naciones industrializadas que promovían los principios de libre mercado, democracia y vigencia de los derechos humanos en la confrontación este-oeste y de los países norte-sur. Se crea dentro de la OCDE<sup>1</sup> el CAD, Comité de Ayuda

---

<sup>1</sup> Los países miembros de la OCDE son 30: Canadá (1961), Estados Unidos (1961), Alemania (1961), Austria (1961), Bélgica (1961), Dinamarca (1961), España (1961), Suecia (1961), Suiza (1961), Francia (1961), Grecia (1961), Irlanda (1961), Islandia (1961), Italia (1961), Luxemburgo (1961), Noruega (1961), Países Bajos (1961), Portugal (1961), Reino Unido (1961), Turquía (1961), Japón (1964), Finlandia (1969), Australia (1971), Nueva Zelandia (1973), México (1994), República Checa (1995), Hungría (1996), Polonia (1996), República de Corea (1996), República Eslovaca (2000). (OCDE).

al Desarrollo, con el objetivo general de garantizar la expansión del volumen global de los recursos puestos a disposición de los países en desarrollo y de coordinar los programas de los diferentes donantes.

### **1.1 El paradigma de Desarrollo Humano: el desarrollo como un derecho.**

Entre 1950 y 1970, casi todos los países del mundo decidieron seguir el camino de la liberalización económica e introducirse a una lógica de mercado. Se promovió en estos años el modelo de sustitución de importaciones. Según este modelo, los países debían restringir las importaciones y en cambio, invertir en la industrialización de sus economías para producir más por sí mismos. Se promovían incentivos fiscales y subsidios directos para favorecer la inversión y se gravaba fuertemente los artículos manufacturados para el consumidor. (Sheehan, 1987, p.117).

El objetivo fundamental era sustituir las importaciones por la oferta nacional, haciendo crecer así la economía del país. Sin embargo, la estrategia falló en muchos países, entre ellos los de América Latina. John Sheehan explica en el libro “Modelos de Desarrollo en América Latina” como la estrategia aplicada resultó en “fomentar unos métodos de producción adversos al empleo; perjudicó a los pobres, bloqueó el posible crecimiento de las exportaciones industriales (...)”. (Sheehan, 1987,p. 121). Los métodos de aplicación del modelo fueron en la dirección contraria a la propuesta, trayendo costos sociales altos.

Otros modelos económicos como el de Rostow (1964), desarrollado en 1960, también fueron utilizados como ejemplos a seguir en la política económica internacional. Rostow detalla cinco etapas de crecimiento económico como el camino a seguir hacia el desarrollo, midiéndolo términos de mercado a través de cinco etapas: 1) sociedad tradicional, 2) condiciones previas al impulso inicial, 3) el impulso inicial, 4) la marcha hacia la madurez y 5) la era de alto consumo en masa, estaban basadas en el modelo de crecimiento de Estados Unidos y Europa.

Para Rostow, las sociedades debían pasar una a una cada etapa para alcanzar el desarrollo. Explicaba que las sociedades occidentales ya habían alcanzado la última etapa y ahora quedaba el reto de “organizar el planeta, mientras el hemisferio sur del

globo terrestre y China atraviesan la etapa de condiciones previas para el impulso inicial y para el crecimiento regular". (Rostow, 1964, p.356). La teoría de Rostow fue muy influyente durante los años 60s y 70s, cuando las instituciones financieras internacionales y los países desarrollados presionaron a los países en vías de desarrollo a liberalizar sus economías como medio para alcanzar el crecimiento. Sin embargo, este modelo no había sido creado de acuerdo a la realidad de los países asiáticos, africanos o latinoamericanos, lo que resultó en crisis de deuda y el crecimiento de la pobreza.

Posteriormente las políticas económicas enfocadas hacia el desarrollo económico, que comenzaron a tomar vida a principios los 80'S, conocidas como de "Ajuste Estructural", aplicadas en las economías latinoamericanas por la crisis de la deuda y, posteriormente, como parte de las políticas del "Consenso de Washington", fueron creando profundas tensiones y contradicciones. Para finales de la década de 1980 y principios de la década de 1990, se había vuelto evidente que los ajustes no estaban siendo efectivos en materia de desarrollo integral, agravando en cambio las brechas de desarrollo y las dimensiones de la pobreza e inequidad. La desigualdad aumentó y la pobreza se había agudizado.

La crisis de la deuda de principios de 1980 fue el resultado de años de políticas económicas fallidas, trayendo consigo la denominada "década perdida": un período de bajo crecimiento y poco progreso en indicadores sociales. Por ejemplo, para 1987 el PIB per cápita de los habitantes de países en desarrollo era solamente el 6% del de los habitantes de países desarrollados. (PNUD, 1990). En algunos países africanos y latinoamericanos, las tasas de desnutrición y mortalidad infantil incluso aumentaron en la década de 1980. Los problemas de la deuda en Latinoamérica causaron que el crecimiento del PIB per cápita decayera drásticamente. En 1970 unos 110 millones de personas vivían en condiciones de pobreza mientras que en 1985 ya eran 150 millones. (PNUD, 1990).

El paradigma de desarrollo humano surgió como respuesta a las crisis económicas y sociales de los años 70 y principios de los 80. En 1986, los gobiernos del mundo en la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamaron la Declaración sobre el

Derecho al Desarrollo. En ésta se reconoce que el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable y que “La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo”. También se afirma que la plena realización del derecho al desarrollo es responsabilidad de los gobiernos nacionales y que la cooperación internacional es fundamental para lograr las metas de desarrollo. (ONU, 1997).

En 1990, se lanza el primer Informe de Desarrollo Humano, creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En éste se define el desarrollo como: “Un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente”. (PNUD, 1990). El Informe reconoce que:

“(…) en las últimas tres décadas el progreso humano no ha sido uniforme ni consistente. Muchos países registraron trastornos considerables en los años ochentas, con mayores tasas de desnutrición infantil y mortalidad de recién nacidos, particularmente en el Africa Sub- sahariana y América Latina. Las reducciones presupuestarias disminuyeron significativamente los gastos sociales”. (PNUD, 1990, p.35).

Se reconoció que la ayuda no había sido un factor completamente positivo como respaldo al desarrollo humano porque se priorizaron las capacidades materiales por encima de lo humano. El Informe de Desarrollo Humano de ese año expresaba que “(…) Existe la esperanza de que el mundo en desarrollo logre alcanzar un nivel básico de desarrollo humano en un período de tiempo relativamente corto, si los esfuerzos realizados a nivel nacional y la asistencia internacional se canalizan correctamente.”(PNUD, 1990).

A partir de la elaboración de los Informes de Desarrollo Humano del PNUD, se ha dado una progresiva aceptación del concepto de desarrollo humano y un cambio de énfasis en la prioridad de la cooperación internacional. En 1993, la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobado por la Asamblea General, reafirma el derecho al desarrollo como derecho universal e inalienable y determina que “La democracia, el desarrollo y el

respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente.” La Declaración establece en su artículo 10 que “Los Estados deben cooperar mutuamente para lograr el desarrollo. La comunidad internacional debe propiciar una cooperación internacional eficaz para la realización del derecho al desarrollo y la eliminación de los obstáculos al desarrollo.” (ONU, 1993).

Los cuatro principios básicos del proceso del desarrollo humano fueron señalados por Mahbub Ul Haq en 1995, siendo la base de la promoción del enfoque de desarrollo humano y la cooperación al desarrollo: la equidad, la eficiencia y productividad, la participación y empoderamiento y la sostenibilidad.

El principio de equidad reconoce que quienes han tenido oportunidades desiguales a causa de diferentes desventajas pueden requerir tratamiento preferencial o acción afirmativa<sup>2</sup>. La eficiencia y productividad como un método de menor costo que permita alcanzar las metas y lograr maximizar las oportunidades de los individuos y las comunidades mediante el uso óptimo de los recursos humanos, materiales e institucionales.

La participación y empoderamiento, por su parte, son procesos que deben procurar llevar a las personas a percibirse a sí mismas como portadoras del derecho a tomar decisiones respecto de su propia vida y evitar visiones paternalistas o de solidaridad caritativa. Este principio implica que las personas deben estar involucradas en todos los niveles de las actividades, eventos y procesos que afectan su vida no como beneficiarias sino como agentes.

Finalmente, la sostenibilidad implica que los consumos actuales no pongan en riesgo el acceso a recursos para las generaciones futuras; que el proceso de desarrollo no lleve a los países a grandes déficit o trampas de la deuda; que los grupos sociales y otras instituciones se involucren asegurando la participación y evitando elementos o prácticas disruptivas o destructivas. (PNUD, 2010).

---

<sup>2</sup> Las acciones afirmativas son medidas que benefician a un grupo de la población afectado por una situación de abierta desventaja y están orientadas a promover una mayor equidad. (Reflexiones sobre mujeres y política, 2004).

Amartya Sen, en el libro “El Desarrollo como Libertad” (1999), explica como la calidad de vida de los seres humanos no debe ser medida en términos de riqueza sino de libertad y oportunidades. Sen explica que el “(...) desarrollo sea visto como un proceso de expansión de las libertades reales que las personas disfrutan”. (Sen, 1999,p. 36)<sup>3</sup> implica que la libertad tenga la capacidad de evitar el hambre y la capacidad de ejercer acciones como la libre expresión y la educación. Estas libertades son parte fundamental del proceso de desarrollo. Sen explica que la importancia intrínseca de la libertad humana como objetivo del desarrollo debe ser diferenciada de la efectividad instrumental de la libertad como medio para el desarrollo.

*“Las personas deben ser vistas, en esta perspectiva, como actores involucrados activamente –con oportunidad- de dar forma a su propio destino, y no solo como receptores pasivos de los frutos de programas de desarrollo”.* (Sen, 1999,p. 53).

4

La teoría de desarrollo de Sen fue una de las mayores contribuciones al cambio de enfoque de los programas de ayuda internacional, dándole más importancia a la persona, a su libertad y a las oportunidades que a la acumulación de recursos y riqueza. El desarrollo dejó de medirse desde un enfoque netamente económico. En su teoría, la importancia del individuo no sobrepasaba la de los arreglos sociales, reconociendo el papel de ambos factores para lograr el desarrollo.

En el inicio del paradigma de desarrollo humano, aunque se reconoció la importancia de invertir en la mujer, como se menciona en el Informe de Desarrollo Humano de 1990, la desigualdad de género fue tratada como la diferencia entre las brechas del desarrollo en alfabetismo, nutrición y los índices de mortalidad materna. Se afirma que “Durante la crisis económica de los 80s, las mujeres tuvieron que soportar un costo mayor del ajuste estructural y las desigualdades de género tendieron a hacerse mayores otra vez. Sobre todo, las estadísticas nacionales usualmente esconden el

---

<sup>3</sup> “It is mainly an attempt to see development as a process of expanding the real freedoms that people enjoy”. Sen, 1999.

<sup>4</sup> “The people have to be seen, in this perspective, as being actively involved –given the opportunity- in shaping their own destiny, and not just as passive recipients of the fruits of cunning development programs.” Sen, 1999. Pp.53

tamaño verdadero de la brecha entre hombres y mujeres”. (PNUD, 1990). Sin embargo, el espacio dedicado a la mujer es relativamente pequeño, ya que dentro de la perspectiva del desarrollo, las mujeres son vistas como objetos que como sujeto de acción en el proceso de desarrollo.

## **1.2 Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo**

En septiembre de 1994, bajo el auspicio de las Naciones Unidas, se llevó a efecto la V Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. Más de 180 Estados participaron en esta cita que aprobó un nuevo Programa de Acción como guía para la acción nacional e internacional en el área de población y desarrollo para los próximos 20 años. Este nuevo Programa de Acción puso el énfasis en la relación integral entre la población y el desarrollo y se concentra en responder a las necesidades de los individuos en lugar de lograr sólo metas demográficas. El Programa de Acción constató que “Nunca antes ha tenido la comunidad mundial a su disposición tantos recursos, tantos conocimientos y tecnologías tan poderosas con los que fomentar el desarrollo sostenible y el crecimiento económico, si se encauzan en forma idónea.” (Cairo, 1994). El programa de Acción se basa en los consensos alcanzados desde la Conferencia Mundial de Población de Bucarest en 1973 y en la de México 1984, sobre la necesidad de examinar las amplias cuestiones de población, crecimiento económico sostenido y desarrollo sostenible y sus interrelaciones. También hace un llamado a abordar la situación educacional y económica de la mujer, para garantizar que ésta participe plenamente en todos los niveles de la vida social, económica y política de su comunidad.

## **1.3 El nuevo milenio**

En el año 2000, el inicio del nuevo milenio anunció un cambio en el sistema internacional. Pataccini explica que *“La globalización «desnacionalizó» los problemas del desarrollo destacando las limitaciones de los Estados (ya no sólo de aquellos en vías de desarrollo, sino de los considerados de mayor desarrollo relativo), como espacio geopolítico capaz de enfrentar y resolver problemas cuyo impacto exceden los*

*límites tradicionales de la soberanía.*” (Pataccini, 2009). Esto pone en entredicho los fundamentos de la dinámica de cooperación internacional como se conocía hasta el momento, ya que el enfoque se torna hacia la búsqueda no solo de reducción de pobreza sino también hacia el logro de sociedades armoniosas con un desarrollo humano integral.

En este contexto, la Asamblea General de la ONU promulga la Declaración del Milenio. El trece de septiembre del 2000, la Asamblea General adoptó la Declaración como un compromiso a cumplir, basándose en los principios de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto a la naturaleza y responsabilidad común. Los jefes de Estado de 189 países firmaron la Declaración, de la cual se derivan ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos a su vez, especifican 18 metas concretas que deberían ser logradas para el año 2015 y serían medidas a través de 48 indicadores. Los ocho ODM son: erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la educación primaria universal, promover la igualdad de género y empoderamiento de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medioambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo. (ONU, 2000).

Aunque se han hecho críticas sobre la ambigüedad y simplicidad de las metas establecidas por los ODM, en el nuevo milenio sentaron no solo la base del camino a seguir para lograr el desarrollo humano integral, sino también el consenso de las naciones democráticas para alcanzarlo.

## **2. Los Derechos Humanos y el Desarrollo: una pareja indivisible**

Tanto los derechos humanos como el desarrollo tienen como propósito promover el bienestar y la libertad sobre la base de la dignidad y la igualdad inalienables de todas las personas. Están centrados en las personas y por eso reflejan un interés fundamental por que las instituciones, las políticas y los procesos tengan la mayor participación y la cobertura más amplia posible, respetando la capacidad de todas las personas.

Los derechos humanos contribuyen al desarrollo humano garantizando un espacio protegido en el que los grupos favorecidos no puedan monopolizar los procesos, las políticas y los programas de desarrollo. El marco de derechos humanos también introduce el importante concepto de que ciertos agentes tienen el deber de facilitar y fomentar el desarrollo. (ONU, 2006).

Los derechos humanos, a partir de los compromisos internacionales adquiridos por los Estados, traducen y fomentan el consenso sobre las condiciones en la formulación de políticas nacionales. La primera condición se deriva del carácter indivisible de esos derechos, uno de los pilares fundamentales de la legislación de derechos humanos. Ninguno es intrínsecamente inferior a ninguno de los demás. La segunda condición es la obligación de los Estados de garantizar el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de la población. En tercer lugar, la obligación de no discriminar y de llevar a cabo las acciones necesarias para atender a los menos favorecidos o excluidos. Un enfoque basado en los derechos humanos lleva a mejores resultados y al logro de esfuerzos sostenidos de desarrollo, haciendo que las inversiones den mayores beneficios. Esto se logra por el enfoque integral, participativo e incluyente de los actores. En cuanto a las mujeres, propicia su inclusión dentro de la economía productiva, la mejora de sus condiciones de vida y el crecimiento económico ya que las normas contenidas en los tratados de derechos humanos son obligatorias para los países que los han ratificado y ayudan a definir los objetivos de los programas de desarrollo.

### **3. La incorporación de una perspectiva de género**

El enfoque de desarrollo humano, de los derechos humanos y la incorporación de la perspectiva de género son complementarios y se refuerzan mutuamente. La participación es un principio básico del desarrollo humano, sin embargo es común que en procesos de participación, las mujeres sean excluidas o sus intereses invisibilizados. Es por eso que surge la necesidad de la integración de una perspectiva de género en

las actividades de desarrollo con el objetivo de alcanzar la igualdad. Como se explicó anteriormente, fue en 1995 que la idea de integrar la perspectiva de género en la totalidad de los programas sociales quedó claramente establecida como estrategia para promover la igualdad en la Plataforma de Acción de Beijing. En 1997 el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, ratificó la necesidad de incorporar la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema. El ECOSOC, definió la incorporación de la perspectiva de género como:

*“El proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros”. (ECOSOC, 1997).*

Esta estrategia de transversalización incluye actividades específicas en el ámbito de la igualdad y acción positiva, ya sean los hombres o las mujeres, que se encuentren en posición de desventaja. Las intervenciones específicas para la igualdad pueden orientarse a las mujeres exclusivamente, a las mujeres y a los hombres al mismo tiempo o únicamente a los hombres, con el fin de que puedan participar en la labor de desarrollo y se beneficien de ella por igual. La incorporación de una perspectiva de género, también conocida como “gender mainstreaming”, es entonces un proceso político y técnico que tiene como objetivo que todas las actividades de las instituciones tanto de carácter público como privado contribuyan a cerrar las brechas de desarrollo humano que persisten entre hombres y mujeres. Esta estrategia busca alejarse de la idea que las mujeres son “víctimas” y de la idea de ignorar a los hombres por completo, y en su lugar, ver la situación de manera integral y complementaria.

Este enfoque deja de lado a las estrategias de desarrollo enfocadas solamente a las mujeres como sujetos pasivos, que aunque tuvieran buenas intenciones, no se dirigen íntegramente al problema de la desigualdad de género:

*“Los movimientos de mujeres en el mundo han criticado los modelos de desarrollo y las instituciones tradicionales argumentando que no es suficiente incluir a las mujeres en instituciones y procesos ya existentes. La respuesta a la desigualdad de género no es la participación en un proceso de desarrollo injusto e insostenible. En su lugar, hay la necesidad de repensar las estructuras y las prácticas que perpetúan cualquier tipo de desigualdad.” (ONU, 2002, p.9).*

La aplicación del mainstreaming a las políticas públicas supone que la dimensión de género y la igualdad de oportunidades deben promoverse tanto desde la toma de decisiones como desde la gestión. Se trata por tanto de integrar el objetivo de alcanzar la igualdad efectiva de mujeres y hombres en todos los momentos del proceso de desarrollo de una política (análisis, planificación, ejecución y evaluación). (De la Cruz, 2009).

Al adherirse a la Plataforma de Acción de Beijing, los países se comprometieron a incorporar una perspectiva de género en sus acciones. Sin embargo, ésta ha probado ser una tarea complicada, sobre todo al pasar del discurso a la acción. Caroline y Annelise Moser (2005) analizan los tres pasos que deben darse para cumplir el proceso de mainstreaming: adoptar la terminología de igualdad de género e incorporación del enfoque de género; crear una política de incorporación de enfoque de género y finalmente implementar el enfoque de género. El último paso es probablemente el más difícil de lograr, pues “(...) los compromisos de incorporación de un enfoque de género frecuentemente se evaporan en los procesos de planificación e implementación”.<sup>5</sup> (Moser y Moser, 2005). La incorporación de un enfoque de género no puede ser

---

<sup>5</sup> “Policy commitments to gender mainstreaming frequently evaporate in planning and implementation processes.” (Moser y Moser, 2005).

alcanzada sin un compromiso institucional sólido de utilizar estrategias y realizar esfuerzos sistemáticos para su implementación.

### **Capítulo III La arquitectura de la cooperación al desarrollo**

El manejo de la cooperación internacional está regido por un conjunto de compromisos multilaterales hechos por los países donantes y receptores. Estos compromisos se han articulado a través de organismos internacionales como la ONU y la OCDE, resultando en lo que se denomina la “arquitectura” de la cooperación internacional. Esta arquitectura es entonces, la base operativa de las acciones realizadas por los países y organismos internacionales en pro del desarrollo. A continuación se expone el concepto de cooperación internacional y sus derivaciones, así como la manera en que esta ha sido regulada a través de los años, sobre todo a partir de los compromisos adoptados en los Foros de Alto Nivel.

#### **1. Perspectiva multidimensional de la cooperación internacional**

Cuando se utiliza actualmente el término de cooperación internacional se refiere a “(...) todo aquel esfuerzo de cooperación entre dos o más países para abordar una temática, solucionar un problema o hacer frente a situaciones negativas de mutuo acuerdo, siendo un complemento, ya sea técnico y/o financiero del esfuerzo nacional para el logro de metas en la reducción de la pobreza y las desigualdades a través de un proceso de planificación estratégica a nivel global y sectorial, ayudando conjunta y alineadamente en el desarrollo de un país (Segeplan, 2011a).

El inicio de la constitución de la arquitectura de la cooperación internacional ha sido a partir del desarrollo económico. Partiendo de la premisa del “complemento”, a nivel conceptual se ha ido construyendo a partir del financiamiento, la efectividad y la gestión de resultados. La cooperación como complemento aleja la idea de que son los actores internacionales o la perspectiva del donante la que debe implementar o decidir sobre el desarrollo de un país. Este concepto tiende cada vez más a incluir y alejarse de la visión estatocéntrica a otro tipo actores tales como las organizaciones empresariales, organizaciones no gubernamentales y asociaciones, entre otros.

La cooperación internacional se agrupa dependiendo de ciertos criterios que la caracterizan tales como: el número de actores involucrados, la modalidad de pago, el tipo de fuente cooperante o los mecanismos a través de los cuales se ejecuta. Según los actores involucrados, se puede clasificar como:

- Multilateral: proviene de organismos internacionales multigubernamentales. Se realiza con recursos de agencias, instituciones u organizaciones gubernamentales, que otorgan cooperación con sus propios recursos o con fondos provenientes de varias fuentes.
- Bilateral: proviene de otro gobierno, ya sea directamente o a través de una agencia o entidad. Se realiza con las administraciones públicas de un país.
- Descentralizada: cooperación que las fuentes cooperantes o instituciones de países trasladan al país, ejecutando directamente o bien ya sea por ONG's, locales o internacional o por intermediación de organizaciones o instituciones de la sociedad civil.
- Triangular: este es un mecanismo utilizado entre países en desarrollo con apoyo financiero de un tercer país. Generalmente consiste en la transferencia de conocimientos o experiencias de parte del país en vías de desarrollo otorgante.

Adicionalmente, se puede definir la cooperación a partir de su naturaleza, ya sea esta financiera, técnica o en especie. La cooperación financiera es aquella en la que se entrega recursos monetarios; la técnica consiste en apoyo por medio de servicios de asesoría y capacitación; en especie cuando se aportan bienes, productos u obras, la humanitaria o de emergencia que transfiere asistencia de bienes materiales o financieros otorgados a los afectados por catástrofes humanas o fenómenos naturales que ayuden a enfrentar la crisis coyuntural. Además, la cooperación reembolsable o no reembolsable implica un acuerdo diferente entre cooperante y receptor. La cooperación no reembolsable es la que se hace en forma de donación, o sea, es una "asignación de recursos que no se reintegran" (SEGEPLAN, 2011b). La cooperación reembolsable es aquella que debe ser devuelta por el país receptor bajo condiciones financieras o términos contractuales previamente establecidos.

Así mismo, existe diferencia entre la cooperación suscrita, desembolsada y ejecutada. La cooperación suscrita es el financiamiento total y multianual establecido formalmente

a través de convenios y/o acuerdos. Los desembolsos por su parte, son los flujos de cooperación internacional recibidos por el país en un período de tiempo determinado. Finalmente, lo ejecutado se refiere al avance físico y financiero real en relación a los desembolsos otorgados por un donante a la unidad ejecutora del país receptor. (Segeplan, 2011b).

## 1.1 La Ayuda Oficial al Desarrollo

La cooperación tiene varias formas de clasificarse, primordialmente definidas por sus formas conceptuales o los mecanismos a través de los cuales se suscribe, desembolsa y ejecuta. Un primer criterio puede referirse a la denominación establecida por la OCDE conforme a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Según lo define el CAD, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) consiste en aquellos flujos hacia los países en desarrollo o instituciones multilaterales provistos por agencias oficiales, incluyendo Estado y Gobiernos locales o por sus agencias ejecutivas. Se clasifica como AOD, cada transacción que contenga las siguientes características: a) se administra para la promoción del desarrollo económico y del bienestar de países en vías de desarrollo como su objetivo principal, y b) es una donación o tiene carácter concesional con un elemento de donación de la menos 25%.

*“Otra manera de clasificarla, es ubicarla conforme a la cooperación suscrita y desembolsada. La primera, se refiere al financiamiento total y multinacional, establecido formalmente a través de convenios de cooperación internacional y/o acuerdos. En cambio, los desembolsos se refieren a los flujos de cooperación internacional recibidos por el país en un período de tiempo determinado, (...) [correspondiendo] a los tramos de desembolso acordados en el convenio suscrito. Lo ejecutado corresponde al avance físico y financiero en relación a los desembolsos otorgados por una fuente donante a la unidad ejecutora del país beneficiario.*

*Un segundo parámetro (...) se define según su naturaleza, ya sea financiera, técnica y en especie. La cooperación financiera, se identifica con la entrega recursos monetarios; la técnica consiste en el apoyo por medio de servicios de consultoría, asesoría y*

*capacitación, entre otros; y la CI en especie proporciona bienes y obras. La cooperación internacional también puede ser reembolsable, cuando el país tiene la obligación de devolverla, y no reembolsable, cuando no existe obligación de reintegrarla a la fuente cooperante” (Segeplan, 2011b, p.39).*

Como puede notarse, no toda la cooperación internacional es tomada como AOD ya que debe cumplir ciertos criterios para denominarse como tal. Los países integrantes del CAD históricamente han reportado la OCDE, según estos parámetros, todo aquello destinado como AOD. La participación de los países receptores en el registro y definición de la ayuda había sido limitada. Como se verá más adelante, con la suscripción de la Declaración de París, a través de la Encuesta OCDE, se definen mecanismos de contrastación que permiten establecer de mejor manera los criterios de recepción y de eficacia de la ayuda. Un ejemplo de la cooperación internacional que difiere de la definición de AOD, se refiere a la cooperación con carácter humanitario o en especie, o toda aquella que se otorga con fines de seguridad militar.

En la década de 1960, los países más desarrollados se propusieron otorgar un 1% de su PIB en Ayuda Oficial al Desarrollo, (AOD). En 1969, la Comisión Pearson para el Desarrollo Internacional propuso la meta de donación en un 0.7% del PIB a ser alcanzada para el año 1975 o 1980 por los países donantes en proporción a la entrega de la AOD. Esta propuesta fue tomada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que en 1970 emitió una resolución en la que los países de ingreso alto se comprometían a otorgar el 0.7% de su Producto Interno Bruto (PIB) en AOD a los países en vías de desarrollo. (OCDE, 2010).

“El lenguaje de la meta del 0.7%<sup>6</sup> ha ido variando en el tiempo. Si el inicio de su compromiso se situó sobre el PIB, luego pasó a tomarse en cuenta toda la producción que se hace con capital de un país no importando el lugar geográfico en dónde se produzca, es decir, el producto nacional bruto. No se mide la cooperación en torno al

---

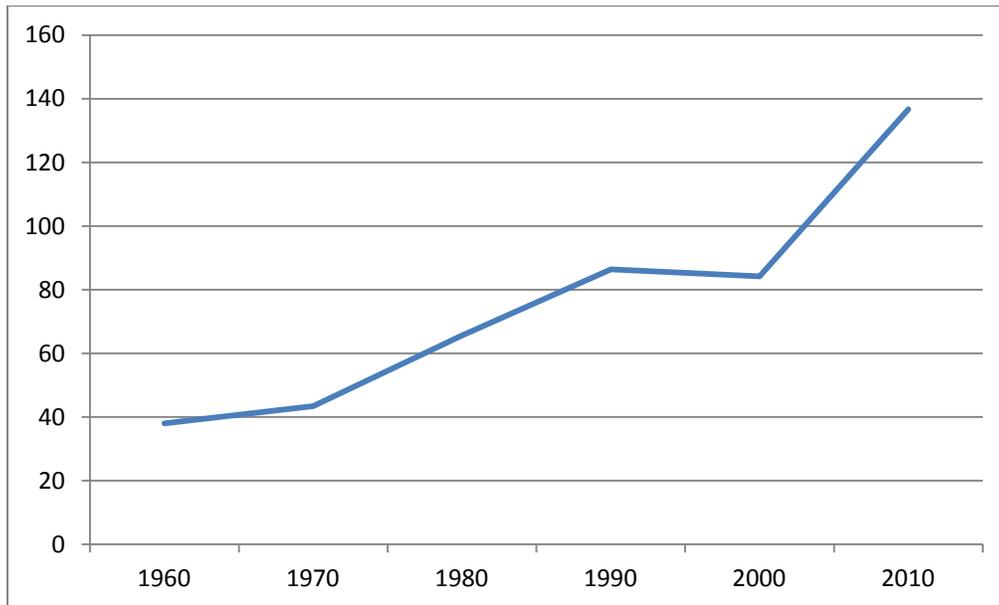
<sup>6</sup> El objetivo del 0,7%, reconocido formalmente en octubre de 1970 cuando la Asamblea General adoptó una Resolución en donde *“Cada país económicamente avanzado progresivamente aumentará su asistencia oficial para el desarrollo a los países en desarrollo y ejercerá sus mejores esfuerzos para alcanzar un cantidad neta mínima del 0,7% de su producto nacional bruto a precios de mercado”*(OCDE, 2010), está lejos cumplirse.

esfuerzo que hace el país a nivel interno, más bien, se mide en función de lo que el país realiza en su dimensión global. Para ello necesita claramente, esfuerzos de los Estados en abrir y consumir acuerdos con otros para que sus intereses comerciales pueda proyectarse con los países que coopera. Los países integrantes del CAD no han alcanzado este objetivo desde su creación y la AOD no ha superado el 0,4% del Producto Nacional Bruto. Solamente 5 países han cumplido con este compromiso: Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Noruega y Suecia” (Bolaños, 2013).

## **2. Arquitectura de la Cooperación al Desarrollo y el ODM8**

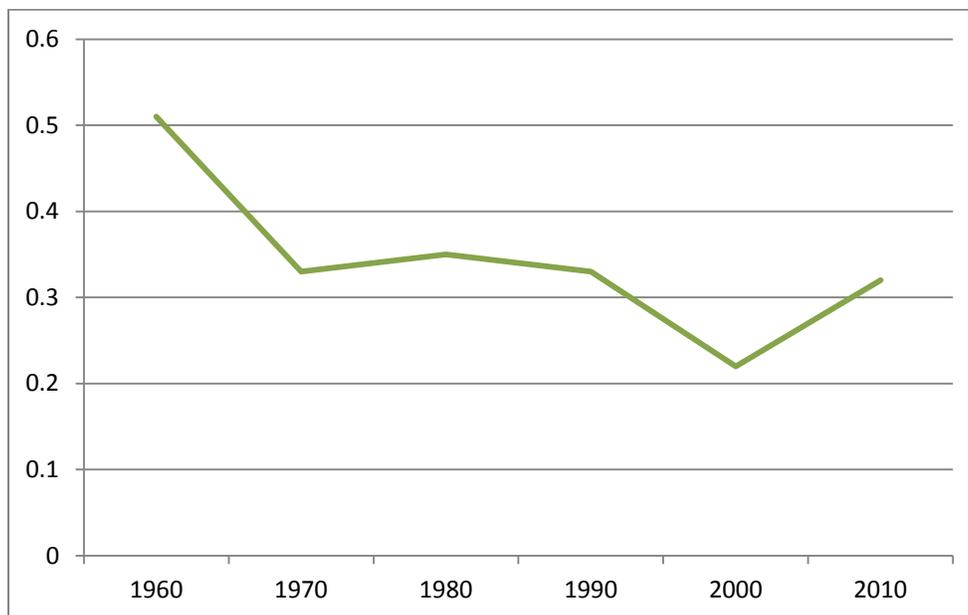
A principios de los años 90, surgió en el sistema internacional la necesidad de reevaluar la cantidad y la modalidad de la ayuda internacional. Los costos de transacción eran altísimos y difíciles de asumir para los países receptores y la ejecución por entes ajenos a los gobiernos, socavaba la gobernabilidad nacional y su efectividad. Como se explicó previamente, a finales de los años 60 se planteó la propuesta del 0.7% de AOD y desde entonces han existido numerosos compromisos de cumplir con esta meta. Sin embargo, los países desarrollados generalmente no han sido capaces de respaldar sus promesas con acciones. Durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, la mayoría de los donantes reafirmaron su compromiso de alcanzar la meta del 0.7%, sin embargo en los siguientes años el resultado fue el contrario y en 1997 la ayuda llegó al punto más bajo de la historia: 0.22%. (PNUD, 2005). Justo antes del año 2000, los flujos de ayuda se habían estancado y la efectividad de la ayuda al desarrollo era cada vez menor (Gráfica 3.1). Aunque se vea un aparente aumento, aún está lejos de alcanzarse el compromiso del 0.7%. (Gráfica 3.2)

**Gráfica 3.1 Tendencias de la AOD de países del CAD desde 1960 (En billones de US\$)**



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE, 2010.

**Gráfica 3.2 Porcentaje del PIB destinado a AOD en países del CAD**



Fuente: Elaboración propia, con datos de OCDE.

“La Declaración del Milenio (Nueva York, Estados Unidos, 2000) señala una serie de metas para el año 2015, comprometiendo a los países y organismos internacionales a realizar cambios en la política de ayuda, deuda, comercio y transferencia de tecnología para poder alcanzar el desarrollo. El octavo objetivo (ODM8) enfatiza la necesidad de contar con una asociación mundial (...) A partir de esta Declaración se inicia el trabajo para llegar a definir una nueva arquitectura de la cooperación y lograr una asociación inclusiva para el desarrollo, orientándola a ser más efectiva para alcanzar los ODM a través del financiamiento del desarrollo, la efectividad de la ayuda y la gestión de estos dos elementos en resultados para alcanzar el desarrollo” (Bolaños, 2013).

El Objetivo de Desarrollo del Milenio 8 consiste en fomentar una asociación mundial para el desarrollo. El término de asociación mundial para el desarrollo es polémico ya que el ODM 8 establece que deben hacerse cambios en las políticas de ayudas, deuda, comercio y transferencia de tecnología de los países ricos para poder alcanzar el desarrollo. Este es un reconocimiento de que “resulta difícil imaginar que los países más pobres alcancen los Objetivos 1-7 sin que las políticas de los países desarrollados cambien para lograr el Objetivo 8.” (PNUD, 2003).

Este objetivo puede interpretarse de distintas maneras, una de ellas es que significa un compromiso para los países más desarrollados para asociarse con los países más pobres y así ayudarlos a superar los problemas de pobreza, salud, educación y desigualdad. Sin embargo, la creciente interconexión entre países en desarrollo y los más avanzados se ha visto caracterizada sobre todo por relaciones comerciales basadas en acuerdos como tratados de libre comercio que muchas veces resultan siendo más beneficiosos para los países más desarrollados. La búsqueda de un sistema de comercio más abierto y la expansión de las telecomunicaciones no es necesariamente un fin altruista. El ODM 8 no fue estructurado de forma que integre una perspectiva de población, en cambio como explica Pataccini (2009), es un reconocimiento de la “(...) la interdependencia creciente entre los Estados y la influencia del contexto internacional en las posibilidades de desarrollo de los países.”

Esta realidad se resalta por el hecho que el compromiso del 0.7% estaba lejos de lograrse cuando se crearon los ODM. La cantidad de ayuda otorgada a nivel mundial

había caído en un 11%, llegando de ser un 0.33% en 1990 a un 0.22% en el año 2000. Se puede decir que el ODM 8 es el objetivo más difícil de monitorear, ya que abarca temas muy diversos y de difícil medición. A diferencia de los otros siete objetivos, el ODM 8 no contempla un plazo de tiempo para cumplir sus cinco metas:

- 1) Atender las necesidades especiales de los países menos desarrollados, los países sin litoral y los pequeños estados insulares;
- 2) Continuar desarrollando un sistema comercial y financiero abierto, basado en reglas establecidas, predecibles y no discriminatorias;
- 3) Lidiar en forma integral con la deuda de los países en vías de desarrollo;
- 4) Proporcionar en los países en desarrollo acceso a los medicamentos esenciales y a precios asequibles; y
- 5) hacer más accesible los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de información y comunicaciones. (ONU, 2000).

### **3. Foros de Alto Nivel: El financiamiento del desarrollo, la eficacia de la ayuda y la gestión orientada a resultados**

Después del año 2000, se inició el proceso de la reestructuración de la arquitectura de la cooperación internacional. Tres procesos de diálogo internacional han sido la guía para la cooperación internacional: el financiamiento del desarrollo, la eficacia de la ayuda y la gestión para resultados de desarrollo. (SEGEPLAN, 2011b).

#### **3.1 Consenso de Monterrey**

En coherencia con el ODM 8, en el año 2002 se llevó a cabo en México la Conferencia Internacional sobre la Financiación al Desarrollo, que resultó en la firma del Consenso de Monterrey. Ese año, la ayuda superó el nivel de referencia establecido en 1990 (PNUD, 2005) pero aún no había alcanzado las cifras ideales por lo que gran parte de la recuperación se hizo sobre todo como restauración de lo que había sido recortado.

En el Consenso de Monterrey, los países establecieron que su meta era “(...) erradicar la pobreza, lograr un crecimiento económico sostenido y promover un desarrollo

sostenible al tiempo que avanzamos hacia un sistema económico mundial basado en la equidad y que incluya a todos.” (ONU, 2002). El Consenso planteó la necesidad de crear una alianza entre los países en desarrollo y los desarrollados en incrementar la cooperación financiera y técnica en pro del desarrollo.

Los compromisos adoptados por la comunidad internacional como parte del Consenso de Monterrey se agruparon en seis temas: i) movilización de recursos financieros nacionales; ii) movilización de recursos internacionales para el desarrollo: la inversión extranjera directa y otras corrientes de capitales privados; iii) el comercio internacional como motor para el desarrollo; iv) aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo; v) el manejo sostenible de la deuda; y vi) el aumento en la coherencia y consistencia del sistema monetario, financiero y del comercio internacional.

Además, el Consenso estableció que cada país tenía la responsabilidad propia del logro de su desarrollo económico y social pero que al mismo tiempo era necesario propiciar un proceso mundial de inclusión. Se reconoció que había necesidad de diseñar de políticas, nacionales e internacionales que implementadas con la participación activa de los países en desarrollo, permitirían responder eficazmente a los retos de desarrollo.

En el tema número cuatro, el aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo, se determinó que las asociaciones entre donantes y receptores deben basarse en planes de desarrollo nacionales, dirigidos por el propio país. Estos planes de desarrollo, explica el Consenso, pueden basarse en las metas y objetivos de los ODMs para establecer las principales prioridades.

En el documento final del Consenso, se insta a los países en desarrollo que aún no lo han hecho, a “(...) dedicar el 0,7% de su producto interno bruto (PIB) como AOD para los países en desarrollo y, destinar entre el 0,15% y el 0,20% de su PIB a los países menos adelantados.” (ONU, 2002). Así mismo, se alienta a los países en desarrollo a consolidar los progresos logrados para poder utilizar eficazmente la AOD recibida para alcanzar sus objetivos de desarrollo.

Los países receptores y los países donantes, así como las instituciones internacionales, deberían tratar de aumentar la eficacia de la AOD. Sobre todo, se buscó intensificar los esfuerzos para armonizar los procedimientos operacionales de manera que se redujeran los costos de transacción y hacer más flexibles los desembolsos para hacer más favorables las condiciones de la ayuda. Los países receptores deberían mejorar su capacidad de gestión financiera, usando programas de asistencia creados en conjunto con los donantes ejerciendo una mayor influencia en el proceso de recepción e implementación de la ayuda. Finalmente, el Consenso insta a “centrar más la AOD en los grupos pobres y mejorar la coordinación de la ayuda y la medición de los resultados”. (ONU, 2002).

El Consenso de Monterrey marcó el inicio de un nuevo modelo de arquitectura de la ayuda, al fomentar asociaciones más sólidas entre receptores y donantes para garantizar la efectividad de la cooperación. Sin embargo, aunque los donantes acordaron emprender esfuerzos para alcanzar la meta de 0.7%, esto no se tradujo en un compromiso formal o vinculante. Por ejemplo, Estados Unidos, aunque es uno de los mayores donantes de AOD, no reconoce la meta del 0.7%, expresando que “(...) la efectividad de la ayuda es más importante que la cantidad de la misma, sobre todo cuando la AOD puede complementar otras fuentes de financiamiento para el desarrollo.”<sup>7</sup> (ONU, 2008).

En el documento oficial del Foro de Alto Nivel no se le dio mayor importancia al tema de mujeres e igualdad de género. Se menciona como medida a adoptar las inversiones en servicios básicos de infraestructura económica y social que integren una perspectiva de género, sin mayor elaboración al respecto. Seguidamente se menciona que es fundamental reforzar la labor nacional en los países de desarrollo en diferentes esferas, siendo una de ellas la formulación de políticas presupuestarias con una perspectiva de género y teniendo en cuenta sus repercusiones sociales. (ONU, 2002, p.5). La tercera consideración sobre este tema se incluye como recomendación, con el fin de que el sistema económico mundial al desarrollo sea más eficaz, diciendo que “se integre la

---

<sup>7</sup> “The U.S. and a number of other countries do not accept a formal target measuring aid as a percentage of GDP since because the effectiveness of aid is more important than quantity, particularly when ODA can complement to other sources of financing for development.” (ONU, 2008)

perspectiva de género en las políticas de desarrollo en todos los niveles y todos los sectores”. (ONU, 2002, p.17). En todo el documento, la palabra “género” es utilizada solamente tres veces.

### **3.2 Declaración de Roma sobre Armonización de la Ayuda**

En el 2003 las máximas autoridades de las instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo y representantes del Fondo Monetario Internacional se reunieron con países asociados para reafirmar el compromiso de erradicar la pobreza y alcanzar el desarrollo sostenible. El fin de la reunión era avanzar hacia la armonización de las políticas y procedimientos de las instituciones con los sistemas de los países asociados para aumentar la eficacia de la asistencia al desarrollo. Se reafirmó la propuesta del Consenso de Monterrey de que los países asociados adquirieran un liderazgo cada vez mayor en la coordinación de la AOD y que se les prestara la ayuda necesaria para esto. Estos países, deberían trabajar en hacer “(...) las reformas necesarias para conseguir que los donantes confíen cada vez más en los sistemas nacionales, gracias a la adopción de principios o normas internacionales y a la aplicación de prácticas recomendadas”.(OCDE, 2003).

El elemento clave para lograr esto, según lo establecido en la Declaración, es la existencia de un plan nacional que asegure el liderazgo de los gobiernos y se inste a los países asociados a “(...) diseñar, de acuerdo con los donantes, planes de acción nacionales sobre armonización que incluyan propuestas claras y que puedan ser objeto de seguimiento con el fin de armonizar la asistencia para el desarrollo (...)”. (OCDE, 2003). Los planes nacionales, deberían incluir actividades de fortalecimiento de capacidades, reconocer diferentes modalidades de ayuda y asegurar la participación de la sociedad civil.

La Declaración de Roma es entonces, el intento de hacer un compromiso de forjar relaciones más sólidas entre países e instituciones para así simplificar los procedimientos y prácticas de los donantes y evitar que se agote la capacidad institucional de los receptores. En la Declaración no se menciona en ningún momento

estrategias o mecanismos para reducir las desigualdades, básicamente es una Declaración entre y para países donantes, además, tampoco se trata el tema de género.

### **3.3 Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda**

Considerando la revisión quinquenal de la ONU de la Declaración del Milenio y los ODM, en el año 2005, se reunieron en París los ministros de países desarrollados y en desarrollo con los directivos de instituciones multilaterales y bilaterales. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda fue el documento resultante de ésta reunión, cuyo fin era incrementar el impacto de la ayuda para el desarrollo. Sin duda, es la Declaración más importante, ya que regula las relaciones entre países cooperantes y receptores con una mayor simetría entre ambos, estableciendo metas para el año 2010 que involucraban a países socios y países donantes. Estas cinco metas fueron creadas con el fin de darle continuidad a los avances logrados en ocasiones previas y fijar compromisos reales para aumentar la eficacia de la cooperación:

- a) Apropriación: los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones para el desarrollo. Con este principio, los países socios se comprometen a tener el liderazgo en las estrategias nacionales de desarrollo. Los países deberán orientar estas estrategias a través de presupuestos anuales.
  
- b) Alineación: los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios. Los países donantes se comprometen a dar su apoyo en base a la dirección del país socio, vinculando el financiamiento con un marco único de condiciones derivados de la estrategia nacional de desarrollo. Socios y donantes se comprometen a realizar evaluaciones de desempeño, transparencia y responsabilidad para asegurar la efectividad de la ayuda. Los donantes deben buscar la manera de utilizar los procedimientos nacionales y si esto no fuera posible, deben evitar cualquier medida que pueda socavar los sistemas existentes. Así mismo, con este principio se

busca desligar la ayuda para reducir los costos de transacción para los países socios.

- c) Armonización: las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces. Los países donantes deberán trabajar juntos para reducir el número de acciones duplicadas o separadas y en su lugar buscar la complementariedad.
- d) Gestión para Resultados: administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados. Los países socios y donantes deben reforzar los vínculos para facilitar la gestión de la ayuda y la verificación de los resultados de ésta.
- e) Responsabilidad Mutua: donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo. Los países socios deberán buscar enfoques participativos para la evaluación del progreso de las estrategias de desarrollo nacional, mientras que los donantes deberían proporcionar la información pertinente para que esto sea posible de manera transparente y completa. (OCDE, 2005).

La Declaración contempla el uso de mecanismos de revisión paritaria y evaluaciones regionales para verificar el progreso, tanto de cooperantes como receptores dentro la ayuda otorgada y la recibida. Parte del principio que los recursos deben ser liderados por el país receptor y alinear los recursos dados por los donantes según las prioridades nacionales a partir de una Estrategia Nacional de Desarrollo a largo plazo, operativa y consensuada a través de la participación de los diferentes actores (para este punto se habla de sociedad civil y parlamentos pero todavía en un escaso margen).

La Declaración procura una mejor comunicación de los receptores, tanto en los procedimientos y coordinación conjunta en la cooperación otorgada, como en la simplificación de mecanismos para otorgarla con el país receptor. La ayuda por lo tanto, requiere el liderazgo, pero a su vez, requiere metas y resultados estratégicos

propuestos por el país receptor para poder finalmente, establecer la mutua responsabilidad y el papel de ambos en la eficacia de la ayuda. Para lograr estos objetivos, se consensuaron un conjunto de indicadores por cada principio para medir a escala nacional con supervisión internacional a cargo de la OCDE según una encuesta de monitoreo con doce indicadores, teniendo un indicador para la dimensión de apropiación, siete para la de alineación, dos para la de armonización y uno, tanto para gestión de resultados como para la mutua responsabilidad. En este trabajo de tesis, se presentará una evaluación sobre los tres primeros principios: apropiación, alineación y armonización.

Los indicadores de estos son:

<b>Tabla 3.1 Principios de la Declaración de Paris y sus Indicadores</b>	
<b>Apropiación</b>	<b>Metas para el 2010</b>
Los socios tienen estrategias de desarrollo operativas: Número de países con estrategias nacionales de desarrollo con prioridades estratégicas claras y vinculadas con un marco de gastos a medio plazo y que quedan reflejadas en los presupuestos anuales.	Como mínimo el 75% de los países socios.
<b>Alineación</b>	<b>Metas para el 2010</b>
Sistemas nacionales fiables: Número de países socios cuyos sistemas de finanzas públicas y de aprovisionamiento cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.	No definida.
Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales: Porcentaje de flujos de ayuda que se repercute en el presupuesto nacional de los socios.	85% de los flujos de ayuda se repercutan en el presupuesto nacional.
Reforzar capacidades con apoyo coordinado: Porcentaje de ayuda a la construcción de capacidad proporcionada vía programas coordinados coherentes con las estrategias de desarrollo nacional de los países socios.	50% de los flujos de cooperación técnica se utilizará en programas coherentes con las estrategias de desarrollo nacional.

Utilización de los sistemas nacionales: porcentaje de donantes y flujos de ayuda que utilizan sistemas nacionales de aprovisionamiento y/o gestión de finanzas públicas en los países socios que a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.	Reducción de la diferencia en el % de ayuda al sector público que no usa los sistemas de los países socios según la puntuación del país en la escala de desempeño GFP/CPIA.
Reforzar la capacidad evitando estructuras de implementación paralelas: número de unidades especializadas de ejecución de proyectos (PIU) por país.	Reducir en dos tercios el número de unidades de ejecución de proyectos paralelas.
La ayuda es más predecible: porcentaje de desembolsos de ayuda liberados de acuerdo con programas adoptados dentro de marcos anuales o multianuales.	Como mínimo el 75% de esta ayuda liberada en programas.
Ayuda desligada: porcentaje de ayuda bilateral desligada.	Progresos continuos.
<b>Armonización</b>	<b>Metas para el 2010</b>
Utilizar disposiciones o procedimientos comunes: porcentaje de ayuda suministrada como enfoques basados en programas.	El 66% de los flujos de ayuda se suministrarán en el contexto de enfoques basados en programas.
Fomentar análisis comunes: porcentaje de a) misiones de campo y/o b) trabajos analíticos sobre países, incluyendo análisis de diagnóstico que son conjuntos.	El 40% de las misiones de campo serán organizadas conjuntamente con otros cooperantes. El 66% de los trabajos analíticos serán organizados conjuntamente con otros cooperantes.

Fuente: Declaración de París, 2005.

La Declaración de París fue un paso importante para la cooperación internacional. Es el primer compromiso adoptado con metas e indicadores medibles con un plazo de tiempo. Más de 90 países se adhirieron a la Declaración, incluyendo a Guatemala que lo hizo desde el 2005. En este año se establece la línea base de cada uno de los indicadores. Luego, la OCDE fijó dos revisiones. Una primera para el año 2007, que

contó con la participación de 34 países y la siguiente, realizada en el 2010, que aumentó a 91 países (OCDE, 2011). Estos resultados se presentaron de cara al Cuarto Foro de Alto Nivel, celebrado en el 2011 en la ciudad de Busan, Corea. En el caso de Guatemala, se hizo la primera revisión hasta el año 2008, publicándose los resultados de forma oficial en el 2010 y luego, el país participó ya de forma oficial, en la encuesta realizada en el 2010, haciendo oficiales los datos en el año 2011 (Segeplan, 2011b).

La Declaración de París no incluye en sus metas o indicadores alguna referencia a la igualdad de género, incluso deja fuera la responsabilidad de desagregar por género las estadísticas nacionales. Diez después años de la aprobación de la Plataforma de Acción de Beijing, donde los gobiernos se comprometieron a incluir de manera efectiva una dimensión de género en todas sus instituciones, políticas y procesos de planificación, sin embargo, en París solamente se hace una breve mención de la necesidad de realizar esfuerzos de armonización para planteamientos transversales, como la igualdad de géneros y otras problemáticas.

### **3.4 Programa de Acción de Accra**

Tres años después de la reunión en París, se llevó a cabo el tercer Foro de Alto Nivel en Accra, Ghana, con el objetivo de acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París. Casi 10 años después de la adopción de la Declaración del Milenio, el camino hacia el cumplimiento de los ODM había demostrado ser complicado y las metas estaban todavía lejos de ser alcanzadas. En el Programa de Acción de Accra, resultado del Foro, se plantea como objetivo común la necesidad de “liberar todo el potencial que posee la ayuda para lograr resultados de desarrollo duraderos.” (OCDE, 2008).

En Accra se reconocieron tres desafíos que debían enfrentarse para acelerar el progreso de la eficacia de la ayuda: la identificación y liderazgo de los países socios, la construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas y la necesidad de tener siempre en cuenta que los resultados de desarrollo son la parte central de los esfuerzos nacionales e internacionales.

Entre las especificaciones del primer desafío, se solicita a los países en desarrollo y los donantes garantizar “(...) que sus respectivos programas y políticas de desarrollo se diseñen e implementen de manera coherente con sus compromisos internacionales acordados respecto de la igualdad de género, los derechos humanos, la discapacidad y la sostenibilidad ambiental.” (OCDE, 2008, p.2). Los países en desarrollo asumen el compromiso de identificar las áreas en que necesitan fortalecer su capacidad de prestar servicio y los donantes actuaran para responder mejor a estas necesidades.

En Accra se reconoció la falta de cumplimiento de los plazos para que los gobiernos de los países en desarrollo fortalecieran sus sistemas e instituciones y así los donantes canalicen la ayuda a través de ellos. Se planteó esto como una necesidad urgente para asegurar la eficacia de la ayuda.

Para lograr resultados, el Programa de Acción de Accra determinó como medida primordial que:

*“Los países en desarrollo fortalecerán la calidad del diseño, la implementación y la evaluación de políticas mejorando los sistemas de información, lo cual incluye, donde corresponda, desagregar los datos por género, región y estatus socioeconómico”. (OCDE, 2008, p.6).*

De esta forma, se estableció la necesidad de estadísticas diferenciadas para poder actuar eficazmente en pro del desarrollo. Sin embargo, no estableció indicadores precisos para verificar que esta medida fuera efectivamente implementada. Es hasta la segunda revisión de la encuesta de la Declaración de París que se toman acciones, sin embargo, es a través de un modulo “facultativo” que los países no estaban obligados a medir.

#### **4. Segundo monitoreo de la Declaración de París**

En 2010 se realizó la segunda supervisión sobre la eficacia de la ayuda con 78 países participantes para monitorear el progreso de los compromisos hechos en cinco años antes con la Declaración de París. Aunque se lograron avances a nivel global, solo uno de los trece objetivos establecidos para el 2010 había sido cumplido. El progreso más

marcado se logró en los indicadores que eran responsabilidad de los países socios, como el manejo de sistemas de planificación nacional.

#### **4.1 El módulo facultativo de Género**

A través de la intervención de ONU Mujeres y organizaciones internacionales, se logró que la OCDE implementara un módulo facultativo de género que complementara los indicadores de la Declaración de París para medir el progreso de la igualdad de género en la eficacia de la ayuda. (UNWomen, 2011). ONU Mujeres se creó en el 2010, como la Entidad de la ONU para la igualdad de género y empoderamiento de la mujer, buscando acelerar el alcance de los objetivos de la Organización en este tema. Con la creación de este módulo se:

*“(...) pretende incorporar una dimensión de igualdad de género en la supervisión del progreso que realiza la Encuesta de 2011 de seguimiento de la Declaración de París. Constituye un complemento al núcleo de dicha encuesta, que efectúa el seguimiento de los 12 indicadores convenidos en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005)” (OCDE, 2011b).*

El módulo se implementa para generar evidencia de que tanto se había incorporado el tema de igualdad de género en los programas de eficacia de la ayuda así como sentar la base para incluir indicadores de este tema en el próximo Foro de Alto Nivel. Para esto se desarrollaron tres indicadores que comprenden preguntas cualitativas sobre el progreso de los países en la igualdad de género y los recursos otorgados por los donantes.

Los tres indicadores de igualdad de género incorporan la dimensión de género en el progreso que se evalúa en los indicadores 1, 11 y 12 de la Declaración de París:

- Indicador I: Incorporación de la igualdad de género y del empoderamiento de la mujer de forma sistemática en las estrategias nacionales de desarrollo. Este se vincula al indicador 1 de la DP: los socios tienen estrategias de desarrollo operativas (principio de apropiación). El indicador 1 se evalúa de acuerdo a tres criterios: i) la existencia y calidad de un marco estratégico unificado, ii) el establecimiento de

prioridades dentro de ese marco, y iii) la existencia y calidad del enlace estratégico con el presupuesto.

- Indicador II: los datos están desagregados por sexo. Este indicador evalúa la medida en que los marcos nacionales de evaluación y gestión de los resultados tratan de la igualdad de género y del empoderamiento de la mujer asegurándose que los datos estén desagregados por sexo. Este indicador complementa el indicador 11 de la DP: número de países con marcos sólidos de evaluación del desempeño transparentes y supervisables para medir los progresos.
- Indicador III: responsabilidad mutua en materia de igualdad de género y empoderamiento de la mujer. Este indicador está vinculado con el indicador 12 de la DP: número de países socios que evalúan sus progresos mutuos poniendo en práctica los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda (responsabilidad mutua). (OCDE, 2011b).

Solo 24 países socios decidieron completar el módulo facultativo de género y Guatemala no fue uno de ellos a pesar que el gobierno promovió entre cooperantes su llenado en la supervisión de la encuesta para los resultados del 2010 en el país. Los resultados demostraron tendencias de incluir el tema de género como parte de los sistemas nacionales de desarrollo, entre las políticas sociales o culturales y que la desagregación de datos por sexo aún no era implementada eficazmente. Las conclusiones resaltaron la necesidad de incluir en las discusiones del próximo Foro de Alto Nivel un marco de acciones para la medición de avances en la igualdad de género. (OCDE, 2011a).

Antes del Cuarto Foro de Alto Nivel en Busan, ONU Mujeres expresó que éste era el lugar para pedir que los gobiernos y las organizaciones internacionales se ocupen de algunos de los desafíos fundamentales que debilitan la ayuda y la eficacia de la ayuda para las mujeres ya que “sólo el 4,5 de la ayuda tiene a la igualdad de género como principal objetivo, mientras que casi un 67 por ciento no se ocupa para nada de la igualdad de género. La brecha en la financiación de la igualdad de género puede ser de hasta de 30 mil millones de dólares anuales.” (ONU Mujeres, 2011)

## 5. La Alianza de Busan

En Noviembre del 2011, se reunieron más de dos mil delegados de diferentes países en Busán, Corea del Sur, para participar en el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda. Los objetivos de este Foro eran evaluar el progreso realizado en los compromisos acordados en el 2005 y discutir el camino a seguir después de haber pasado la fecha límite de la Declaración del Milenio en el 2015. Después de las sesiones, los participantes llegaron a la producción de un documento final: “Alianza de Busan para una cooperación eficaz para el desarrollo”. Se reconoce la necesidad de no solo mejorar sino acelerar los esfuerzos para garantizar la eficacia de la ayuda, sino que también, complementar los esfuerzos en el desarrollo. De esta manera, en Busan se reconoce la diversidad de actores que influyen en la cooperación para el desarrollo y la necesidad de compartir experiencias de éxito alcanzadas. Se establecen cuatro principios comunes como base para garantizar la eficacia de la ayuda:

- a. Apropiación de las prioridades del desarrollo por los países en desarrollo: Las alianzas para el desarrollo sólo pueden tener éxito si son lideradas por los países en desarrollo, implementando propuestas adaptadas a las situaciones y necesidades específicas del país.
- b. Enfoque en los resultados. Nuestras inversiones y esfuerzos deben tener impacto duradero en la erradicación de la pobreza, en la reducción de las desigualdades, en el desarrollo sostenible y en la mejora de las capacidades de los países en desarrollo, en alineamiento con las prioridades y políticas establecidas por los mismos países en desarrollo.
- c. Alianzas incluyentes para el desarrollo. La apertura, la confianza, el respeto y el aprendizaje mutuo son la esencia de las alianzas eficaces en apoyo a los objetivos de desarrollo, reconociendo la diversidad y complementariedad de las funciones de todos los actores.
- d. Transparencia y responsabilidad compartida. La responsabilidad mutua y la responsabilidad frente a los beneficiarios de nuestra cooperación, así como hacia nuestros respectivos ciudadanos, organizaciones, socios y partes interesadas, es crítica para lograr resultados. Las prácticas transparentes son la base de una rendición de cuentas reforzada. (OCDE, 2011c)

El documento final enfatiza en varias ocasiones que la igualdad de género es fundamental para lograr resultados en materia de desarrollo. En el punto número 20 se comprometen a que:

“Debemos acelerar nuestros esfuerzos para alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres mediante programas de desarrollo asentados en las prioridades nacionales, reconociendo que ambos son esenciales para alcanzar resultados de desarrollo. La reducción de la desigualdad de género es, a la vez, un fin en sí mismo y una condición previa para el crecimiento y desarrollo sostenible e incluyente. Además de redoblar nuestros esfuerzos para poner en práctica los compromisos ya existentes, nosotros:

- a. agilizaremos y profundizaremos la labor de acopio, armonización y difusión de datos desglosados por sexo y los aprovecharemos plenamente para alimentar las decisiones de política y orientar las inversiones, asegurando a su vez que el gasto público beneficie adecuadamente tanto a mujeres como hombres;
- b. Incorporaremos metas de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, basadas en los compromisos regionales e internacionales, como parte de los sistemas de rendición de cuentas;
- c. consideraremos la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en todos los aspectos de nuestros esfuerzos de desarrollo, incluyendo la construcción de paz y el fortalecimiento del Estado. “

(OCDE, 2011c).

## Capítulo IV La arquitectura de la cooperación y el sector de género en Guatemala

La Constitución Política de la República establece que: “En Guatemala todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades.” (Constitución de la República, 1985). La Ley de Desarrollo Social (Decreto 42-2001), en su Artículo 4, menciona que “en el marco de la multiculturalidad que caracteriza a la nación guatemalteca, la equidad de género, entendida como la igualdad de derechos para hombres y mujeres, la paternidad y maternidad responsable, la salud reproductiva y maternidad saludable, son principios básicos y deben ser promocionados por el Estado”. (SEPREM, 2009).

El gobierno de Guatemala entonces, es el responsable de orientar los recursos hacia el logro de metas según las prioridades nacionales a través de las asignaciones del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y de la formulación de políticas públicas pertinentes para alcanzar los objetivos, productos y resultados estratégicos de desarrollo.

En esta apartado se presenta como funciona la implementación de la perspectiva de género a nivel sectorial y territorial, lo que implica revisar el proceso de planificación del país. Este está conformado por las entidades encargadas de la formulación, programación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas que contemplan e influyen en la incorporación de una perspectiva de género.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Finanzas y SEGEPLAN tienen en sus manos la tarea de dirigir la recepción de la AOD que recibe Guatemala. Idealmente, esta será ejecutada por las unidades ejecutoras nacionales, con el fin de descentralizar las acciones y que la ayuda no se limite a un solo sector. A esto se une el trabajo de la DEMI y SEPREM, que busca transversalizar el enfoque de género en las acciones realizadas a todo nivel, sobre todo a partir de la creación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres –PNPDIM- y el Plan de

Equidad de Oportunidades –PEO-. Juntas, todas estas instancias forman el ciclo de planificación para el desarrollo en el país, específicamente en el tema de género.

## **1. Marco Institucional de Guatemala: rectoría compartida de la cooperación internacional**

### **1.1 Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)**

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) es el órgano de planificación del Estado, por lo que juega un papel muy importante en la incorporación de un enfoque de género en diferentes momentos. A SEGEPLAN le corresponde colaborar en la formulación de la política general de desarrollo del Gobierno y posteriormente evaluar su ejecución.

SEGEPLAN 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 a través del Sistema de Consejos de Desarrollo siendo su ente articulador y coordinador. (SEGEPLAN, 2009).

En materia de políticas públicas, de acuerdo con el Reglamento Orgánico Interno de SEGEPLAN, dentro de la Subsecretaría de Políticas Públicas, funciona la Dirección de Equidad Étnica y de Género, siendo la responsable de “(...) de orientar la inclusión del enfoque étnico y de género, desde la perspectiva de derechos de los Pueblos Indígenas y de las mujeres en los procesos de gestión de políticas, el Sistema Nacional de Planificación y gestión de la cooperación internacional.” (Artículo 13). Dentro de sus atribuciones específicas se encuentra:

*“Facilitar coordinaciones interinstitucionales, dar seguimiento y evaluar la agenda pública, compromisos gubernamentales nacionales e internacionales en materia de inclusión y derechos de los pueblos indígenas y mujeres.*

*Orientar en los procesos de formulación y monitoreo de políticas, planes y programas de inversión, tanto nacionales como de cooperación internacional, para aportar criterios étnicos y de género.”* Artículo 13, Reglamento Orgánico Interno, SEGEPLAN.

Por su parte, la gestión, negociación y alineación a las prioridades nacionales de la cooperación internacional es uno de los ejes estratégicos de SEGEPLAN. Esta se realiza a través de la Subsecretaría de Cooperación Internacional, siendo la entidad encargada de la gestión y negociación de la cooperación técnica y financiera no reembolsable ante las fuentes cooperantes internacionales. Sus atribuciones se encuentran en el Artículo 24 del Reglamento Orgánico Interno:

- Coordinar y facilitar la gestión y negociación de recursos procedentes de la cooperación internacional, y participa en los procesos de gestión de cooperación internacional reembolsable.
- Orientar y asesorar a los Ministerios, Secretarías y Entidades del Sector Público, en materia de gestión de la cooperación internacional.
- Emitir opinión y asesorar sobre las propuestas de convenios de cooperación.
- Administrar el registro de los programas y proyectos de cooperación internacional, en coordinación con las fuentes cooperantes.
- Obtener información relacionada con la capacidad técnica y financiera de las unidades ejecutoras que gestionan cooperación internacional.
- Dar seguimiento al cumplimiento de las condiciones contractuales acordadas en los convenios de cooperación reembolsable y no reembolsable.
- Apoyar en la elaboración del Informe Anual de Balance sobre la cooperación internacional en el país.

Dentro de la Subsecretaría, según el reglamento interno, (Acuerdo Gubernativo 271-2010), la Dirección de Gestión de la Cooperación Internacional es la encargada de realizar las acciones de gestión, negociación y seguimiento de la cooperación técnica y financiera no reembolsable ante las fuentes cooperantes. La Dirección de Enlace Territorio Cooperación Internacional identifica las acciones y la ejecución de fondos provenientes de la cooperación internacional en el territorio. Finalmente, la Dirección de Análisis de la Cooperación Internacional tiene como tarea proponer estrategias de cooperación internacional de carácter 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.(SEGEPLAN, 2011). En esta instancia

se da seguimiento a los compromisos adquiridos en materia de cooperación, incluidos los procesos de alineación, apropiación y armonización de acuerdo a la Declaración de París.

## **1.2 Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX)**

El Ministerio de Relaciones Exteriores es el encargado de formular las políticas relativas a las relaciones del Estado de Guatemala con otros Estados u organizaciones. El MINEX tiene a su cargo también la representación diplomática del país, los asuntos consulares y todo lo concerniente a los tratados y convenios internacionales, es por eso que tiene incidencia en la planificación del Estado.

Según el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio, es la Dirección de Cooperación Internacional la responsable de atender los temas vinculados a la asistencia internacional al desarrollo. Le corresponde dar seguimiento a los convenios de cooperación alcanzados por Guatemala con otros Estados u organismos internacionales y analizar las propuestas de cooperación para luego enviarlas a las entidades gubernamentales que correspondan. Esta Dirección debe revisar y oficializar los proyectos de cooperación que se lleven a cabo en el país en coordinación con el organismo nacional encargado de planificación, Segeplan y coordinar con el Ministerio de Finanzas la recepción de cooperación financiera reembolsable y no reembolsable. (Acuerdo Gubernativo 415- 2003).

El Ministerio de Relaciones Exteriores, para el período de 2008 a 2012, realizó el documento “Lineamientos de Política Exterior”, donde se desarrollaba la estrategia del Gobierno para abordar las relaciones en el ámbito internacional. Estos lineamientos buscaron avanzar en el cumplimiento de los ODM, tomando como ejes principales: la integración regional, la lucha contra la pobreza, el cambio climático, la inseguridad alimentaria, los derechos humanos, la migración, la seguridad y la cooperación internacional. En este último tema, el objetivo fue “Fortalecer la cooperación internacional hacia Guatemala y la cooperación de nuestro país.” (MINEX, 2008).

### **1.3 Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN)**

El Ministerio de Finanzas Públicas es el encargado de formular la política fiscal y financiera del país a partir de la política económica y social del Gobierno. Ya que es la entidad encargada de manejar el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y de transferir los recursos asignados en este presupuesto a los organismos y entidades correspondientes. Le corresponde la programación del gasto corriente de cada una de las entidades según la priorización del gasto a las finanzas que tiene el país. Estas surgen a partir de la planificación que han realizado en los ejercicios de planificación y de programación operativa anual de las diferentes dependencias del Estado. (Acuerdo Gubernativo 394-2008).

El MINFIN es también responsable de definir la política para seleccionar proyectos y programas de inversión social, ya sea que se realicen con fondos nacionales, préstamos o con fondos provenientes de la cooperación internacional. En el período 2008-2010, el Ministerio implementó la Cuenta única de Préstamos y Donaciones, cuyo fin es regular el ingreso de donaciones al país. (MINFIN, 2008)

El presupuesto puede interpretarse como el resultado de sistemas y relaciones por los cuales se fijan, ordenan por prioridad y financian las diversas necesidades y aspiraciones de un país. Las decisiones que adoptan los gobiernos sobre la forma de recaudar y distribuir los fondos, y sobre que derechos se hacen efectivos y para quién no carecen de valor ni son políticamente indiferentes. (OACNUDH, 2006).

En el 2008, la Dirección Técnica del Presupuesto del MINFIN creó el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público, que contiene instrumentos normativos de carácter obligatorio para las entidades públicas. Los clasificadores incluidos en el Manual son: Clasificación Institucional, Clasificación Geográfica, Clasificación por Finalidades y Funciones, Clasificación por Tipo de Gasto, Clasificación por Fuentes de Financiamiento, Clasificación de Recursos por Rubros, Clasificación Económica de los Recursos, Clasificación por Objeto del Gasto y Clasificación Económica del Gasto. Los clasificadores tienen como objetivo ordenar y

presentar las transacciones financieras que realizan las instituciones del sector público con los recursos públicos.

## **2. Instancias para la ejecución de la Cooperación**

### **2.1 Unidades Ejecutoras**

Las unidades ejecutoras son todas las entidades autorizadas por el país para ejecutar los programas o proyectos financiados con recursos que se han obtenido de fuentes cooperantes. En la normativa presupuestal, las unidades ejecutoras tienen a su cargo la ejecución de proyectos de inversión pública, siendo responsables de elaborar los anteproyectos de los presupuestos de las instituciones, involucrando a las unidades de administración financiera, unidades productoras y autoridades responsables de proyectos. (SEGEPLAN, 2011).

El Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público del MINFIN, las define como las unidades administrativas responsables de la gestión a nivel de acción presupuestaria. Son unidades ejecutoras todas las entidades descentralizadas como los ministerios, municipalidades, consejos de desarrollo, fondos sociales, entre otros.

### **2.2 Municipalidades**

El municipio es, según el Código Municipal (Decreto 12-2002), la unidad básica de la organización territorial del Estado de Guatemala, por lo que debe coordinar sus políticas con las políticas generales de éste. Las autoridades municipales deberán velar por la satisfacción de las necesidades de los vecinos del municipio y por el desarrollo social, económico y cultural de éstos. El Concejo Municipal le compete también la "(...) aprobación de los acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados, nacionales e internacionales que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal, sujetándose a las leyes de la materia;". (Artículo 35, Decreto 12-2002)

Dentro de la Municipalidad debe existir una oficina municipal de planificación, que coordinará y consolidará los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo

del municipio. Ésta podrá contar con el apoyo sectorial de ministerios y secretarías de Estado. Es obligatorio además, que el Concejo Municipal organice comisiones temáticas para tratar asuntos municipales y entre ellas se cuenta una comisión de la familia, mujer y niñez. El concepto de género está incluido en el Código Municipal en el Artículo 176 como Disposición Final, estableciendo solamente que lo contenido en el Código se rige bajo el principio de no-discriminación y la equidad.

### **2.3 Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo**

De acuerdo al Decreto 11-2002, se crea la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural con el objetivo de crear un espacio para la participación de la población en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de desarrollo. A través de los Consejos de Desarrollo se busca organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada. Estos trabajan conjuntamente con las unidades estatales de la administración pública.

El Sistema de Consejos de Desarrollo está integrado por niveles, en la siguiente forma:

- a) El nacional, con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.
- b) El regional, con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural
- c) El departamental, con los Consejos Departamentales de Desarrollo.
- d) El municipal, con los Consejos Municipales de Desarrollo.
- e) El comunitario, con los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

El Consejo Nacional está conformado por más de 20 personas, entre ellas el Presidente de la República, el Ministro de Finanzas, el Secretario General de SEGEPLAN, una representante de la SEPREM, entre otros actores de la sociedad civil organizada, la academia y el gobierno.

Uno de los principios de la Ley, establecido en el artículo 2 de la misma se refiere a que “La equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer.” (Decreto 11-2002). Dentro de los

Consejos de Desarrollo se debe promover en todos los niveles, políticas que fomenten la participación activa y efectiva de la mujer en la toma de decisiones y promover la concientización de las comunidades respecto de la equidad de género y la identidad y derechos de los pueblos indígenas.

Los Consejos de Desarrollo fueron creados con el fin de promover el desarrollo en todo el territorio nacional, buscando así reducir las brechas existentes entre el área urbana y rural, así como las de origen étnico y de sexo. Los Consejos de Desarrollo son el sujeto de participación y gestión pública con contacto más directo con la población gracias a su organización.

### **3. Instancias Sectoriales de Género**

#### **3.1 Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM)**

La Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) es la entidad del Gobierno encargada de promover los derechos de las mujeres y su desarrollo integral en las políticas públicas y demás mecanismos estatales. En el año 2000, se creó según el Acuerdo Legislativo 14-2000 para poder contar con:

*“(...) una instancia que coordine, pero sobre todo que impulse la plena participación de las mujeres en el desarrollo del país, promueva la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, vele por la observancia y aplicación de los preceptos constitucionales, leyes ordinarias y los tratados y convenios internacionales, así como por el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado guatemalteco en las cumbres y conferencias internacionales, y en los Acuerdos de Paz, en materia de derechos humanos de las mujeres”. (SEPREM, 2009)*

La SEPREM guarda relación con el resto de entidades del Gobierno y debe coordinar la planificación, formulación, ejecución y evaluación de acciones que faciliten que los beneficios de las políticas públicas alcancen a la mayoría de mujeres guatemaltecas. Para esto, la SEPREM cuenta con un Consejo Consultivo, integrado por un delegado

de cada uno de los Ministerios del Estado y de las instituciones o dependencias responsables de ejecutar políticas públicas. (Acuerdo Gubernativo 200-2000)

Entre sus funciones está:

- Promover la coordinación de las instituciones del sector público y privado que impulsen políticas públicas a favor de las mujeres adoptando mecanismos de interlocución y diálogo;
- Promover la negociación de tratados y convenios internacionales ad referendum en materia de la mujer, para ser considerados por el Presidente de la Republica, y ejercer sus buenos oficios para la suscripción, aceptación y ratificación correspondientes;
- Tomar la iniciativa para alcanzar el cumplimiento de los Acuerdos Internacionales ya ratificados por Guatemala en materia de la mujer;
- Coordinar la planificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos, planes, programas, acciones y tareas que faciliten que los beneficios de las políticas públicas alcancen a la mayoría de mujeres guatemaltecas;
- Formar parte de todas aquellas instancias gubernamentales que se deriven de la institucionalidad de la descentralización y modernización del Estado;
- Promover el diálogo entre autoridades gubernamentales con las ciudadanas o con organizaciones de mujeres, o entre organizaciones de mujeres a efecto de fortalecer el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas en los ámbitos económicos, políticos y sociales;
- Proponer, formular, monitorear, evaluar y actualizar la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de la Mujer. (Acuerdo Gubernativo 200-2000).

### **3.2 Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI)**

En 1999, según el Acuerdo Gubernativo 525-99 se crea la Defensoría de la Mujer Indígena, como dependencia de la Presidencia de la República con el fin de atender la situación de particular vulnerabilidad de las mujeres indígenas del país. La DEMI tiene

entre sus atribuciones: “promover y desarrollar con entidades gubernamentales y no gubernamentales, acciones tendientes a la propuesta de políticas públicas, planes y programas para la prevención, defensa y erradicación de todas las formas de violencia y discriminación contra la mujer indígena.” (Acuerdo Gubernativo 525-99).

Por medio del Decreto 69/94 el Congreso de la República de Guatemala aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer –Convención de Belém do Pará-, la cual fue ratificada en enero de 1995 por el Presidente de la República. Dicha Convención entró en vigor para el Estado de Guatemala, en mayo de 1995. (Alianza Intercambios, 2006)

### **3.3 Otras instancias y Mecanismos**

En el año 2000, a partir del Decreto 831-2000, se conformó la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Contra la Mujer, CONAPREVI, formada por entidades del sector público y de la Red de la No Violencia. La CONAPREVI tiene como atribución asesorar e impulsar políticas públicas para erradicar la violencia intrafamiliar y contra la mujer, trabajando en coordinación con las instituciones vinculadas para implementar dichas políticas. El fin último de la CONAPREVI es buscar que el país cuente con un marco político institucional que promueva la erradicación de este tipo de violencia.

En noviembre del año 2005 surge Pacto por la Vida y la Seguridad Integral de las Mujeres como un proceso reflexivo de la Secretaria Presidencia de la Mujer. Este pacto constituye un acuerdo y un compromiso político social amplio y representativo, resultado de un proceso de consulta que conlleva el desarrollo de acciones conjuntas entre Estado y Sociedad Civil basadas en las demandas y propuestas priorizadas identificadas por la ciudadanía.

El objetivo de este Pacto Nacional es la movilización de fuerzas políticas, sociales y financieras que permitan implementar acciones por la seguridad de las mujeres desde

una perspectiva de integralidad basada en la promoción de los Derechos Humanos de mujeres y hombres.

En el 2008 se creó, por medio del Decreto 22-2008, la Ley Contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer, cuyo objetivo es “garantizar la vida, la libertad, la integridad, la dignidad, la protección y la igualdad de todas las mujeres ante la ley, y de ley, particularmente cuando por condición de género, en las relaciones de poder o confianza, en el ámbito público o privado, quien agrede comete en contra de ellas prácticas discriminatorias, de violencia física, psicológica, económica o de menosprecio a sus derechos”; sin embargo, la violencia contra la mujer sigue siendo un fenómeno constante en el país y hasta ha ido en aumento durante los últimos años.

A partir del Artículo 20 de la Ley contra el Femicidio, el Instituto Nacional de Estadística, INE, creó el Sistema Nacional de Información sobre Violencia contra la Mujer. El INE tiene a su cargo realizar esta tarea a partir de la información brindada por el Organismo Judicial, el Ministerio Público, la Procuraduría General de la Nación entre otros.

## **Capítulo V El Contexto de Guatemala: Género y Desarrollo Humano.**

Es una realidad que la incorporación de un enfoque de género y derechos humanos es básico para poder buscar el desarrollo humano integral. A partir de esta premisa, se hace necesario analizar si estos elementos existen en las políticas y mecanismos nacionales y si están vinculados entre sí para determinar si el país está preparado para actuar y liderar los procesos conforme a su incorporación dentro de la eficacia de la ayuda. La falta de información actualizada, de datos confiables y desagregados por género en el país<sup>8</sup>, dificultan este proceso ya que no se conoce de manera exacta la magnitud de la desigualdad por género existente y como afecta el desarrollo en el país.

Las Encuestas de Condiciones de Vida generadas por el Instituto Nacional de Estadística no resultan suficientes por lo que muchas veces se recurre a entidades independientes o internacionales para realizar los análisis necesarios, lo que a su vez causa dispersión de la información. En este apartado se presentará la información existente sobre el contexto nacional de la desigualdad de género, especialmente en materia de desarrollo y derechos humanos.

### **1. Desarrollo en Guatemala**

Según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, Guatemala se ubica en las últimas cuatro posiciones entre los países de América Latina (junto con Bolivia, Haití y Guyana) en el Índice de Desarrollo Humano general, la tasa de mortalidad infantil, la tasa de mortalidad de menores de 5 años, el analfabetismo de adultos y las tasas netas de matrícula en secundaria.

Sin embargo, desde mediados de los años 90, Guatemala ha realizado avances significativos en distintas áreas. La atención creciente a los sectores sociales comienza a ser visible y, en términos del cambio en los indicadores sociales y de pobreza, Guatemala sale ahora más favorecida de la comparación con otros países. Entre 2000

---

<sup>8</sup> El informe más completo es el llamado Mujeres y Hombres en Cifras, del 2008, producido por el Instituto Nacional de Estadística. Sin embargo, algunas de los datos contenidos en este son del 2002. El informe "Perfil Estadístico de Género y Pueblos de 2010, también se basa en su mayoría en datos del 2002. Los datos de la ENCOVI 2011 aún no han sido procesados para generar este tipo de información.

y 2006, Guatemala hizo importantes avances: logró aumentar el Producto Interno Bruto (PIB), reducir la pobreza general y mejorar la mayoría de los indicadores sociales. En estos años, la desigualdad de ingresos, cuantificada por el coeficiente Gini, disminuyó de 47.6 por ciento a 44.8 por ciento. (Banco Mundial, 2009).

Guatemala se está convirtiendo en un país eminentemente urbano, en el que casi una quinta parte de los hogares tiene jefes de hogar mujeres, una proporción que está entre las más elevadas de la región. Sin embargo, sigue invirtiendo menos del 10% del PIB en fondos sociales y sectores sociales prioritarios (PNUD, 2012).

### **1.1 El camino hacia el ODM 3**

Las estadísticas de Guatemala nos dicen que en el año 2000 la población era de 11 millones de habitantes, mientras que para el 2013 se estima que esta cifra aumenta a 15 millones y que alcanzará los 27 millones en el 2050. Si las tendencias y condiciones se mantienen, ésta será una población constituida mayoritariamente por mujeres, pueblos indígenas y habrá aumentado el segmento de personas adultas. De acuerdo con el Tercer Informe de Avances en el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio elaborado en el 2010 por Segeplan, hay aproximadamente 7.3 millones de mujeres en Guatemala.

El país está aún lejos de cumplir con las metas establecidas en la Declaración del Milenio para alcanzar el desarrollo y el ODM3, lograr la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, no es la excepción. Adicionalmente, debe considerarse que, Guatemala como país miembro de la Organización de las Naciones Unidas, se ha unido al compromiso sobre la Declaración del Milenio y a otros anteriormente reconocidos como el de CEDAW y la Plataforma de Acción de Beijing, en busca la promoción y protección del desarrollo y los derechos humanos de las mujeres.

En el siguiente cuadro se presentan los indicadores analizados sobre el ODM 3, los cuales muestran un comportamiento positivo en materia educativa, un comportamiento estático en el indicador de empleo en el sector no agrícola y lento en el de participación política.

**Tabla 5.1 - Tendencia de los Indicadores del ODM 3**

<b>Indicadores</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>Meta</b>
Relación entre niñas y niños en enseñanza primaria	0.84	0.88	0.91	0.94	1
Relación entre niñas y niños en el ciclo básico	0.84	0.84	0.86	0.88	1
Relación entre niñas y niños en el ciclo diversificado	0.97	0.99	1.01	0.98	1
<b>Indicadores</b>	<b>1994</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>Meta</b>
Relación entre mujeres y hombres en educación superior	0.57	0.69	0.86	1.05	1
<b>Indicadores</b>	<b>1989</b>	<b>2000</b>	<b>2006</b>	<b>2011</b>	
Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en sector no agrícola	35.03	36.78	37.64	44	
<b>Indicadores</b>	<b>1996-2000</b>	<b>2000-2004</b>	<b>2004-2008</b>	<b>2008-2012</b>	
Proporción de escaños ocupados por mujeres en parlamento nacional	13.75	7.08	9	12.03	

Fuente: Tercer Informe de Avances en el Cumplimiento de los ODM, SEGEPLAN 2010.

Aunque está cerca de alcanzarse la paridad numérica entre niños y niñas que asisten a la escuela, según el Informe Nacional de Desarrollo Humano (IDH) 2011-2012, la escolaridad promedio en jóvenes de 15 a 24 años es de 6.9 años para las mujeres, mientras que para los hombres es de 7.2 años. La educación es la variable de mayor impacto positivo en el nivel de consumo y pobreza de los hogares. Sin embargo, para el año 2011, 3 de cada 10 mujeres mayores de 15 años no sabían leer y escribir, y en el grupo de mujeres indígenas la proporción es más grave: 1 de cada 2 era analfabeta; sin embargo es alentador que esta proporción disminuye en el grupo de mujeres

jóvenes, comprendidas entre los 15 y los 24 años, en el que solamente 1 de cada 10 no sabe leer y escribir. (PNUD, 2012).

**Tabla 5.2 Tasa de Alfabetismo Población de 15 años y más (2011)**

Hombre	Mujer	Total
83.6	70.5	76.7

Fuente: Elaboración propia, con datos IDH 2011-2012, PNUD.

Cabe notar que los indicadores del ODM3 no permiten visualizar otras situaciones que enfrentan las mujeres en Guatemala como la falta de acceso a servicios de salud reproductiva y la mala calidad de empleo.

## **1. 2 El Índice de Desigualdad de Género**

El índice de desigualdad de género fue creado por el PNUD como manera de reflejar la desventaja de las mujeres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral. El índice muestra la pérdida de desarrollo humano causada por la desigualdad existente entre los logros de mujeres y varones en estas dimensiones. Varía de 0 a 1, siendo 0 el indicador de que hombres y mujeres presentan un desarrollo igual y 1, indicador de que las mujeres registran el peor desarrollo posible en las dimensiones estudiadas. Como se puede ver en la siguiente tabla, los avances en los últimos años han sido mínimos, de 0.038. Antes del 2005, no se contaban con los datos necesarios para hacer el cálculo. En relación con otros países, Guatemala está en la posición 133 de 186 países, el único país de la región que tiene una puntuación más baja es Haití. La puntuación media global es de 0.463.

**Tabla 5.3 Índice de Desigualdad de Género por Año Guatemala**

<b>Año</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2012</b>	<b>Mejoría</b>
<b>IDG</b>	0.577	0.547	0.539	0.038

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2013, PNUD.

En el caso de la actividad económica, la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida realizada en el 2006, refleja una tasa bruta de ocupación mucho menor de las mujeres que de los hombres, con una marcada diferencia en el área rural.

**Tabla 5.4 Tasa Bruta de Ocupación según sexo por área geográfica (2006)**

<b>Sexo</b>	<b>Area</b>	
	Urbana	Rural
Hombres	71.9	80.5
Mujeres	47.1	34.8
<b>Total</b>	58.5	56.5

Fuente: INE, ENCOVI 2006.

Según el Informe de Avances del Cumplimiento de los ODM del 2010, las estadísticas nacionales han incorporado algunas categorías relacionadas con el trabajo de cuidado; sin embargo, no se visibiliza, ni se utiliza frecuentemente en los análisis, por lo que una gran parte del trabajo realizado por las mujeres, y que es fundamental para la reproducción social, permanece oculto, desvalorizado y sin pago. El 78% de las mujeres laboran en el sector informal y de éstas, el 22% trabaja sin haber alcanzado algún grado de escolaridad. En la economía formal, por cada quetzal que gana un hombre, la mujer gana 63 centavos (37 menos) en el área urbana, y 69 centavos (31 menos) en el área rural. (PNUD, 2010).

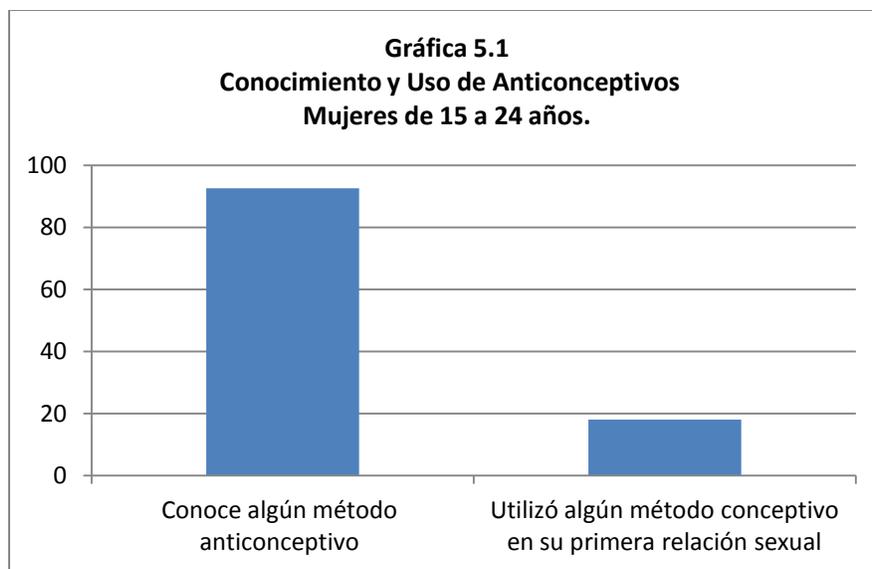
En lo que respecta a la participación política, en las elecciones del año 2007, según el Tribunal Supremo Electoral de 158 diputaciones, solamente 19 mujeres fueron electas, de ellas únicamente 4 son indígenas y de 332 alcaldías, solamente 6 están representadas por mujeres. Las mujeres mayas a pesar de ser mayoría poblacional, se

encuentran menos representadas, así como las pertenecientes a los pueblos garífuna y xinka. (SEPREM, 2009). Sin embargo, se ha estudiado que el indicador del ODM 3, en el cual se mide solamente la cantidad de mujeres que han alcanzado puestos parlamentarios, “(...) no abarca la complejidad de las formas en que las mujeres participan actualmente en distintos espacios” (PNUD, 2010, p.24), ya que en los últimos años se ha observado un importante surgimiento y desarrollo de organizaciones sociales de mujeres en todo el país.

### 1.3 Derechos y Salud Reproductiva

Se calcula que actualmente en Guatemala hay cerca de 4 millones de mujeres en edad reproductiva y de ellas más de la mitad afirma utilizar algún método de planificación familiar, lo que en el corto plazo puede tener repercusiones positivas con respecto a la maternidad y paternidad responsable. Sin embargo existe una proporción de mujeres que no han tenido acceso a ellos.

El Informe de Desarrollo Humano Guatemala 2011/2012 presenta datos de la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008-2009 en los que se revela que, cerca de un 82% de mujeres dice no haber utilizado ningún método anticonceptivo durante su primera relación sexual, aunque el 92% dijo conocer por lo menos uno. (PNUD, 2012).



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Desarrollo Humano 2011-2012, PNUD

La tasa de mortalidad materna es aún un problema grave en Guatemala, que aún no logra acercarse a las metas de los ODM. El poco avance en el acceso a servicios de salud eficaces, se evidencia al ver que ha habido una muy leve disminución en el número de casos de muertes maternas en los últimos 10 años. En el 2000, según la Encuesta Nacional de Mortalidad Materna, la razón de mortalidad era de 153 mujeres por cada 100 mil nacidos vivos. Para el 2007, este número apenas se redujo, llegando a 140 mujeres por cada 100 mil nacidos vivos. Uno de los riesgos más grandes que considerar en este tema, es la tasa de maternidad entre adolescentes y niñas. En el 2011, 3 de cada 1000 niñas entre 10 y 14 años; y 92 de cada 1000 adolescentes entre 15 y 19 años fueron madres.

#### **1.4 Violencia contra la Mujer: un obstáculo difícil**

Otro factor que limita la igualdad de género se refiere a la violencia contra la mujer, que tiene graves efectos sobre las posibilidades de desarrollo.

*“La persistencia de altos niveles de violencia contra las mujeres limita severamente la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, porque tiene un grave impacto en sus posibilidades de movilización, superación personal y autonomía.” (PNUD, 2010, p.28).*

Guatemala tiene índices alarmantes de violencia contra la mujer, desde violencia intrafamiliar hasta muertes violentas. La violencia contra la mujer ha ido en aumento durante los últimos 10 años, y como señala el informe Guatemala en la Encrucijada: Panorama de una Violencia Transformada,

*“Este importante aumento de violencia contra las mujeres también se caracteriza por el uso de violencia física directa sobre el cuerpo de la mujer, como las muertes por estrangulamiento, por armas blancas o violaciones sexuales previas al asesinato, características que sugieren que Guatemala enfrenta un fenómeno de violencia particular: el femicidio”. (CERAC,2011: 26).*

La violencia contra la mujer es una limitación a sus libertades y al ejercicio de sus derechos, lo que atenta contra el empoderamiento y la consecución de la igualdad. Entre 2003 y 2009, las cifras han aumentado en un 79%. En 2009, en promedio, ocurrieron 60 muertes violentas de mujeres por mes, es decir, 2 mujeres diarias.

**Tabla 5.5 - Muertes Violentas de Mujeres**

Número de Muertes	AÑO									TOTAL
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
	222	319	393	509	552	586	614	687	720	4602

Fuente: Tercer Informe de Avances en el Cumplimiento de los ODM, PNUD 2010.

El femicidio no se encuentra tipificado en las estadísticas de muertes violentas en el país, lo cual no permite conocer su dimensión y dificulta la elaboración de políticas públicas que estén orientadas a la prevención y disminución de este grave problema. Al considerar los demás delitos sobre los que se tiene información, se puede observar que los hombres se enfrentan a mayores niveles de victimización en delitos contra el patrimonio, mientras que las mujeres son víctimas en mayor proporción de delitos contra la integridad sexual y física. (CERAC, 2011: 61).

A diferencia del homicidio de hombres, el homicidio de mujeres tiene un alto porcentaje de uso de violencia física directa y precedida por otras formas de daño.

*“Estas características sugieren una agresión sobre el cuerpo de la mujer que va más allá del homicidio, lo que indica un alto grado de vulnerabilidad de las mujeres y un alto grado de violencia con contenido sexista por parte de los perpetradores”. (CERAC, 2011:106).*

Después de la aprobación de la ley contra el femicidio, las estadísticas, tanto del 2008, como del 2009 y enero 2010, no parecen reflejar todavía un impacto visible que disminuya las muertes violentas de mujeres, una investigación pertinente con enfoque de género y la interpretación adecuada del marco jurídico existente, permitiendo

mayores sentencias condenatorias con observancia debida de la ley. (PDH, 2010). Las cifras de violencia, lejos de disminuir, indican un espiral ascendente.

## **2. El panorama a futuro**

Ante estos fenómenos, se nota que el ODM 3, que es la medida más reconocida para el avance de la igualdad de género, se queda corto ante la complejidad de la realidad. Usar solamente tres parámetros (escolaridad, empleo, participación política), es muy limitado para demostrar el contexto de la desigualdad de género en Guatemala. Las condiciones de vida de las mujeres en el país continúan marcadas por patrones socioculturales excluyentes que no permiten la equidad de género.

Además de las variantes que considera el ODM 3, se debe considerar en el análisis que las mujeres guatemaltecas son significativamente más excluidas, más violentadas y están más alejadas del desarrollo. Es por esto que se refuerza la necesidad de acciones efectivas dirigidas hacia esas problemáticas específicas para poder así paliar la desigualdad. A menudo puede resultar difícil superar todas las complejidades institucionales para tratar de resolver un problema que es esencialmente multisectorial.

## Capítulo VI La cooperación Internacional en Guatemala

En el año 2005, Guatemala fue uno de los países socios en aprobar la Declaración de París, comprometiéndose así a seguir las líneas que establecen los cinco principios para garantizar una mayor eficacia de la ayuda. La OCDE ha estipulado como mecanismos preferentes de priorización en el destino de la AOD sobre los criterios de renta de los países: bajo nivel de desarrollo, medio bajo y medio alto. En esta clasificación, Guatemala se encuentra como un país de renta media baja, por lo cual no es necesariamente un país prioritario en la recepción de recursos destinados por la cooperación internacional. El país ha ido recibiendo flujos de ayuda cada vez menores. Según los resultados de la Encuesta OCDE del 2010, Guatemala ocupa el lugar 61 de 78 países receptores de AOD y en América Latina ocupa el penúltimo lugar, solo por encima de Ecuador.

**Tabla 6.1 Índice de Desarrollo Humano Países  
Participantes Encuesta OCDE 2010 en América Latina**

País	IDH	
	Puesto	Clasificación
Jamaica	79	Alto
Perú	80	Alto
Ecuador	83	Alto
Colombia	87	Alto
República Dominicana	98	Medio
Bolivia	108	Medio
El Salvador	105	Medio
Honduras	121	Medio
Guatemala	131	Medio
Haiti	158	Bajo

Fuente: Informe de Desarrollo Humano, PNUD 2011.

El Informe de Desarrollo Humano ejemplifica de mejor forma la relación entre desarrollo, renta y cooperación. El informe mide a 187 países a nivel mundial, dentro de estos, cinco países de la región están dentro de los últimos 87 puestos del ranking de desarrollo humano. De los siguientes países participantes en la Encuesta sobre el monitoreo de la eficacia de la ayuda, cuatro países tienen un índice de desarrollo humano alto, cinco tienen medio y uno bajo. La lógica sugiere que un IDH menor justifica una mayor recepción de AOD, sin embargo, los criterios básicos de definición de la OCDE y de los países integrantes del CAD para priorizar los criterios de ayuda siguen fundamentándose en el ingreso a pesar de los debates realizados en torno a la desigualdad y brechas en el desarrollo humano.

**Tabla 6.2 Población, INB per cápita, pobreza y extrema pobreza**

PAIS	Habitantes	Pobreza	Extrema pobreza
	2011	Porcentaje	Porcentaje
Haití	10.12	77,0%	54,9%
Perú	29.4	31,3%	5,9%
Honduras	7.75	60,0%	23,3%
Jamaica	2.71	9,9%	0,2%
Bolivia	10.09	60,1%	14,0%
Colombia	46.93	37,2%	16,0%
El Salvador	6.23	37,8%	5,1%
República Dominicana	10.06	34,4%	4,3%
Guatemala	14.71	51,0%	16,9%
Ecuador	17.67	32,8%	5,1%

Fuente: Banco Mundial y PNUD.

A partir de esta clasificación, los países de renta media resultan recibiendo menos ayuda aun cuando en muchos casos, como en el de Guatemala, la pobreza y pobreza extrema sigue afectando a una gran parte de su población.

En este contexto, el Estado guatemalteco reporta 45 fuentes de cooperantes de las cuales 33 son bilaterales y 12 son multilaterales. Se estima que la cooperación al desarrollo en el período 2005-09 ha destinado un promedio anual de USD 495 millones, lo que equivale a un promedio de US\$ 35 per cápita, representando el 1.5 % del INB y 17 % del gasto público. Sus principales donantes son Estados Unidos, España, Japón y la Unión Europea, los cuales acumulan el 70 % del total de la ayuda oficial para el desarrollo, AOD. (OCDE, 2011).

El país recibió en 2008 un monto de AOD de US\$ 352.9 millones destinados a todos los programas de cooperación. En 2009 la AOD disminuyó a USD 271.5 millones de dólares y aunque aumentó en 2010 (USD 349 millones de dólares), no alcanzó el nivel observado en 2008 (OECD, 2011).

Además, Guatemala reporta convenios suscritos para el período 2008-2010 con 30 fuentes cooperantes oficiales, de las cuales 15 son bilaterales y 15 multilaterales. En el período 2008-2010, según el Primer Informe nacional sobre cooperación internacional en Guatemala, se reportaron a SEGEPLAN 275 convenios de cooperación, 146 de fuentes multilaterales y 129 de fuentes bilaterales. (SEGEPLAN, 2011). La Ayuda Oficial al Desarrollo representó en 2008 el 6.08% del presupuesto vigente, luego disminuyó al 4.44% en el 2009 y finalmente tuvo un leve aumento a 5.18% en el 2010. (SEGEPLAN, 2011). En total, durante los tres años la cooperación internacional suscrita ascendió a \$3,137.57 millones.

### **1. Proyectos con enfoque de Género reportados por los cooperantes en el período 2008- 2010**

Anteriormente se explicó el mainstreaming de género como una “herramienta” para integrar el componente de género en las acciones de los distintos participantes del ciclo de la cooperación para el desarrollo. Para el presente análisis, los criterios para determinar si un proyecto de cooperación contiene un enfoque de género, son:

- a) Si se encuentran enfocados a la consecución de las metas del ODM 3
- b) Si van destinados a las dos instituciones del sector de género: la SEPREM y la DEMI;

- c) y finalmente, si buscan abordar las problemáticas sociales que resultan en desigualdad e incluyen una visión integral, de los roles de hombres y mujeres, en sus propuestas.

Esencialmente, al integrar un enfoque de género, se busca plantear estrategias que permitan superar las desigualdades en las relaciones identificadas. Por ejemplo, se busca el empoderamiento de las mujeres para lograr un desarrollo humano igualitario y sostenible. Idealmente, estos incluyen un análisis de los roles de las mujeres y los hombres en la temática a abordar y con ello, identificar las relaciones de poder que limitan la igualdad entre ambos.

Entre 2008 y 2010, los países cooperantes en Guatemala presentaron 33 proyectos clasificados bajo el sector de género. Las fuentes cooperantes que presentaron estos proyectos fueron España, Japón, Alemania, Suecia, Corea, México, el Fondo de Población de las Naciones Unidas –UNFPA-, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- y el Fondo de Naciones Unidas para la Niñez –UNICEF-; además se reportaron colaboraciones de Canadá, los Países Bajos y Noruega con las agencias multilaterales en sus proyectos para el país. Estos representan un 36.6% de los 30 cooperantes reconocidos por Segeplan (2011) para estos años, lo que indica que más de la mitad de cooperantes no identifican el sector de género o aparecen invisibilizados como un parte de un componente sectorial no priorizado.

En total, la suscripción de estos proyectos representó un flujo de ayuda de US\$ 93.29 millones. Esto representa un 2.97% de los \$3,137.57 millones suscritos durante el período 2008-2010 por la cooperación internacional. El hecho que represente menos del 3% de los flujos de ayuda durante el período de tres años, significa que el tema de género y la incorporación de un enfoque efectivo a los proyectos, aún no alcanza el status de prioridad en la agenda de la cooperación internacional en Guatemala.

**Tabla 6.3 Total AOD suscrita para sector género 2008-2010 (en millones de US\$)**

<b>Tipo de Fuente</b>	<b>MONTO</b>
<b>Bilaterales</b>	12.50
<b>Multilaterales</b>	80.78
<b>TOTAL</b>	93.29

Fuente: Elaboración propia, datos de SEGEPLAN.

De los 33 proyectos, no existe ninguno enfocado específicamente a las tres metas establecidas en el ODM3: la paridad educativa, el empleo formal y en la representación política. Esta es una señal de que, aunque la consecución de los Objetivos del Desarrollo del Milenio es la guía formal de la AOD, esto no se traslada a la práctica. La mayoría de proyectos, como se podrá ver, se enfoca a salud materna, violencia contra la mujer y fortalecimiento institucional. Se limita a las mujeres a sus roles tradicionales y no a su papel fundamental como actoras del desarrollo integral. Se hace evidente entonces, que al hacerse la próxima revisión de las Metas del Milenio en el 2015, se deberá analizar la pertinencia real de los indicadores del ODM3 y recordarle a los países socios que es lo que implica la equidad de género y el crucial papel de la mujer en el proceso de desarrollo humano.

A continuación se describen los proyectos suscritos por cada fuente cooperante, señalando el monto, la temporalidad, la modalidad de desembolso, las instituciones y sectores beneficiados y haciendo un breve análisis sobre la inclusión del enfoque de género basado en los tres criterios mencionados.

**Tabla 6.4 Proyectos de Fuentes Bilaterales Suscritos 2008- 2010**

**Millones de US\$**

<b>Año</b>	<b>Proyecto</b>	<b>Monto</b>	<b>Tipo</b>	<b>Suscripción</b>
<b>ESPAÑA</b>				
2008	Fortalecimiento Institucional de la DEMI para la promoción y defensa de los Derechos de las Mujeres Indígenas	0.28	Financiera	12 meses
2008	Programa de Justicia y Seguridad: Reducción de Impunidad	.60	Financiera	18 meses
2009	Fortalecimiento Institucional de la DEMI para la promoción y defensa de los Derechos de las Mujeres Indígenas	.28	Financiera	18 meses
2009	Justicia y Seguridad: Reducción de la Impunidad	2.52	Financiera	18 meses
2009	Fortalecimiento del Servicio Civil	0.21	Financiera	12 meses
2009	Fortalecimiento del INE en la producción de estadísticas con enfoque de género y de pueblos.	0.28	Financiera / Técnica	18 meses
2010	Fortalecimiento Institucional de la DEMI para la promoción y defensa de los Derechos de las Mujeres Indígenas	0.14	Financiera	18 meses
2010	Posicionamiento Político y Fortalecimiento Técnico de la SEPREM	0.28	Financiera	18 meses
2010	Fortalecimiento de CODISRA para la Implementación de la Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la discriminación racial	0.25	Financiera	18 meses
2010	Justicia y Seguridad: Reducción de la Impunidad	2.10	Financiera	18 meses
<b>COREA</b>				
2010	Mejoramiento de Salud Materna y Neonatal en Guatemala	1.50	Financiera y Técnica	2010- 2013
<b>JAPÓN</b>				
2009	Apoyo para equipamiento para Call Center de atención a Víctimas de violencia intrafamiliar	0.076	Financiera	1 mes
<b>MÉXICO</b>				

2009	Acuerdo de Cooperación entre la República de Guatemala y los Estados Unidos Mexicanos en materia de Fortalecimiento Institucional e Incorporación del Principio de Igualdad de género	--	Técnica	2009- 2014
<b>SUECIA</b>				
2007-2011	Institucionalización de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas en los Procesos prioritarios del Gobierno y en las estructuras del Organismo Ejecutivo.	0.91	Financiera	2007- 2011
2009	Programa Global de Apoyo 2009-2012 para la Implementación del Plan Estratégico de la DEMI	3.66	Financiera	No específica
<b>BRASIL</b>				
2008	Apoyo Técnico para la Implementación de Bancos de Leche Humana en Guatemala	--	Técnica	2008 -2010

Fuente: Elaboración propia con datos de Segeplan, 2013.

## 2. Fuentes Bilaterales

### 2.1 España

En el período 2008-2010, España a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), reportó la suscripción de diez proyectos con enfoque de género a realizarse en Guatemala. Dos proyectos en el 2008, cuatro en el 2009 y cuatro en el 2010. Estos proyectos establecen como unidad ejecutora las instituciones guatemaltecas beneficiadas.

- El primer proyecto, llamado “Fortalecimiento Institucional de la DEMI de Guatemala para la promoción y defensa de los Derechos de las Mujeres Indígenas”, recibió el equivalente a US\$ 0.28 millones para su ejecución en el año 2008, 140 mil dólares en 2009 y de nuevo US\$ 0.28 millones en el 2010. El objetivo del proyecto era fortalecer y posicionar la DEMI como institución para la promoción de los derechos de las mujeres indígenas. El proyecto se estableció con 12 meses de duración y

Nota: Toda la cooperación bilateral ha ingresado a presupuesto, salvo la otorgada por México y Brasil, que por ser cooperación Sur-Sur, no tiene un carácter financiero, sino de apoyo técnico.

ejecutado por la propia Defensoría de la Mujer Indígena. Este aporte representó más del 20% del presupuesto de la DEMI en 2008, 14% en 2009 y 13% en 2010.

Después de la finalización del proyecto, la institución se compromete a entregar un informe técnico y económico que justifiquen todos los gastos hechos. Si existen fondos no utilizados, estos deben reintegrarse a la AECID. En los primeros dos años, la justificación debía presentarse según el procedimiento establecido en el Manual de Justificación de Ayudas y Subvenciones de la AECID. En el 2010, en cambio, se estableció que la justificación de las actividades se efectuará "(...) por el beneficiario con arreglo a sus propias normas de realización y acreditación de gastos, usando los sistemas de seguimiento, control y ejecución nacional."(AECID, 2010), lo que demuestra una mayor intención de alineación.

- El segundo proyecto ejecutado durante los tres años fue el "Programa de Justicia y Seguridad por la Reducción de la Impunidad". El enfoque principal de este proyecto es la reducción de la impunidad en casos de violencia contra la mujer. Esto a través del fortalecimiento del sistema de atención integral a las víctimas así como de los juzgados especializados. Los fondos asignados fueron US\$ 0.60 millones en el 2008, US\$1.68 millones en el 2009 y US\$2.1 millones en el 2010. Estos fueron destinados a la Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia para ser ejecutados cada uno en un tiempo de 18 meses. El fin del proyecto es lograr la implementación de políticas, directrices y acciones para la atención, sanción y reducción de violencia social y violencia contra la mujer. Para esto, se trabajaría con el Ministerio Público y la Policía Nacional Civil en acciones como el mejoramiento del registro y análisis de información criminal. Además, se trabajaría con el Organismo Judicial para fortalecer sus capacidades en la resolución de casos en materia penal y a partir del 2010, de los Juzgados especializados de violencia contra la mujer.
- En el 2009, España financió el proyecto de Fortalecimiento del Instituto Nacional de Estadística INE en la Institucionalización de Enfoque de Género y Pueblos en la "Producción de Información Estadística". Este proyecto, con un aporte de US\$0.28

millones, tenía como objetivo el fortalecimiento institucional del INE para garantizar que la producción estadística del país contara con datos desagregados por género y por pueblos. El proyecto tenía como fin lograr fortalecer el Sistema Estadístico Nacional. El INE creó un Plan Estratégico 2009-2012 que tenía entre sus objetivos *“Proveer información estadística para el sistema nacional de indicadores, como herramientas para formular, monitorear y evaluar las políticas públicas con una base sólida y comparable que permita reflejar los cambios en las brechas de inequidades y desigualdades para contribuir al logro de la justicia social.”* (AECID, 2009). En octubre del 2009 se creó la Unidad Técnica Asesora de Género y Pueblos Indígenas y a partir de ese año se empezó a incluir en la memoria de labores del INE los avances en temas de género y pueblos.

- En el 2010, la AECID agregó dos proyectos a su cartera. El primero de Posicionamiento Político y Fortalecimiento Técnico de la SEPREM con un aporte de US\$0.28 millones. Tenía como fin específico promocionar la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres –PNPDIM- y el Plan de Equidad de Oportunidades –PEO-. Para éste se contaba con un plazo de 18 meses para llevar a cabo actividades con otras instituciones del Estado para que se familiarizaran con la importancia de la Política y del PEO e integraran sus parámetros en sus acciones. Esos US\$0.28 millones a ejecutar por la SEPREM significaron cerca del 9% del presupuesto de la entidad para ese año.
- El otro proyecto suscrito para el 2010 fue el de Fortalecimiento de CODISRA para la implementación de una Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial. La Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo, como beneficiaria del proyecto recibiría US\$0.25 millones para su fortalecimiento. El proyecto buscaba así mismo la promoción de las acciones necesarias para lograr crear una política pública contra el racismo. Este no incluye un enfoque de género definido.

En todos los proyectos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID, el abono de fondos se hace en una sola vez. Adicionalmente, se establece que las entidades beneficiarias deben presentar informes técnicos y económicos que justifiquen la subvención recibida y den cuenta de las actividades realizadas. También se establece que los beneficiarios deben informar a la AECID cuando se obtenga otra ayuda para el mismo fin que el proyecto ya suscrito, sin importar si ésta proviene de otra fuente cooperante, lo cual demuestra un esfuerzo, aunque sea leve, en pro de la armonización.

La AECID no identifica específicamente en sus proyectos si están destinados a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ni tienen un enfoque de género explícito. Sin embargo, sus proyectos si contemplan el apoyo al fortalecimiento de las instancias sectoriales de género, la SEPREM y DEMI. Además, el apoyo al INE es positivo para la generación estadística desagregada, lo cual es básico para poder tomar acciones en pro de la igualdad.

## **2.2 Suecia**

En el 2009, Suecia, a través de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional –ASDI-, suscribió el Programa Global de Apoyo 2009-2012 para la Implementación del Plan Estratégico de la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI). Para esto, Suecia otorgó 20 millones de coronas suecas, SEK, lo que equivale a US\$3.66 millones. Esto fue ingresado al presupuesto nacional con el fin de atender la situación de vulnerabilidad y discriminación de mujeres indígenas. El período de ejecución se estableció para cuatro años, bajo el acuerdo de presentar informes anuales y de realizarse reuniones de evaluación con periodicidad. Los fondos se desembolsarían progresivamente de la siguiente manera: US\$ 229,787 a partir de la firma del Convenio, US\$1.072 millones en 2010, US\$1.072 millones en 2011 y US\$689 mil en el 2012. Estos desembolsos se harían a partir de la presentación de una solicitud de desembolso por parte de la DEMI donde se presentaran los resultados obtenidos y el Plan de Trabajo a seguir.

El proyecto atribuye al Gobierno de Guatemala la responsabilidad de “(...) *garantizar que la administración y el control interno de los recursos del proyecto son ejecutados*

*adecuadamente y de acuerdo a la legislación guatemalteca”, lo que significa un paso importante para la alineación de la cooperación. Además, establece que “los gastos de personal serán asumidos progresivamente por el presupuesto nacional a partir del año 2010. Al final del programa, a partir del año 2013, dichos gastos se cubrirán con el presupuesto nacional asignado a la DEMI”. Cada año, se deberá presentar un informe de tipo analítico sobre los resultados obtenidos además de un informe financiero sobre los gastos. Los fondos del proyecto se desembolsarán periódicamente después de que se presenten los informes anuales.*

Guatemala notificará las adquisiciones, de conformidad con lo estipulado en la DAC-Recomendación de la Ayuda no atada Oficial al Desarrollo para los Países Menos Desarrollados, y éstas se harán a través de Guatecompras en cumplimiento con la legislación nacional.

En el 2007, Suecia había suscrito un convenio de apoyo a la Secretaria Presidencial de la Mujer, el cual se prorrogó hasta el 2011. El proyecto “Institucionalización de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas en los Procesos prioritarios del Gobierno y en las estructuras del Organismo Ejecutivo” contaría con un aporte de 6 millones de coronas suecas SEK, el equivalente a unos US\$0.91 millones. Las unidades ejecutoras de este proyecto serían el Instituto Nacional de Estadística –INE-, Segeplan, el Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Ministerio de Finanzas además de la SEPREM. El proyecto funcionó bajo un sistema de desembolsos periódicos a solicitud del Gobierno de Guatemala. Se estipuló que se debía presentar informes financieros y de análisis de los procesos realizados a la Agencia Sueca de Cooperación, así como una auditoría final.

Los proyectos suscritos por Suecia, no contienen un enfoque de género definido sobre sus actividades, si establecen que buscan apoyar la finalización de todo tipo de discriminación contra las mujeres en Guatemala. Ambos proyectos apoyan directamente el fortalecimiento institucional de las entidades sectoriales de género en el país.

### **2.3 Corea del Sur**

En el año 2010, Corea del Sur suscribió, a través de la Agencia de Cooperación Internacional de Corea –KOICA-, el proyecto “Mejoramiento de Salud Materna y Neonatal en Guatemala” por US\$1.5 millones. Estos fondos fueron ingresados al presupuesto nacional para ser ejecutados por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social durante un período de 3 años. El objetivo principal del proyecto es mejorar la salud materna y neonatal a partir de la provisión de servicios seguros para el parto. Se busca extender el acceso de estos servicios a todo el territorio nacional, por lo que se señalan como territorios de acción Quetzaltenango, Cobán, Chimaltenango y la Ciudad de Guatemala. Para esto, se realizarían actividades de capacitación de personal del Ministerio de Salud y se proveería de equipo y materiales bajo la asesoría de expertos coreanos. Los pagos a personal contratado los haría KOICA. Para el monitoreo de este proyecto, se planteó la conformación de un equipo de evaluación integrado por personal guatemalteco y coreano. La evaluación se realiza de forma conjunta, sin embargo quién ha definido los indicadores ha sido Corea del Sur. Ellos según sostienen, no contemplan una estrategia de género ya que consideran que el volumen de ayuda es muy bajo para el país<sup>9</sup>.

Este proyecto no tiene un apartado de explicación sobre la integración de un enfoque de género en su realización, las mujeres son beneficiarias dentro del rol tradicional de reproducción. Su enfoque persigue la consecución del ODM sobre salud materno-infantil más que del ODM 3 sobre igualdad de género.

### **2.4 Japón**

Japón presentó en el 2009 un proyecto llamado “Equipamiento para Call Center para Mujeres afectadas por Violencia Intrafamiliar” con una asignación de US\$0.076 millones, que fueron ingresados al presupuesto. Estos fondos debían ser ejecutados por el Instituto de Defensa Pública Penal. El proyecto consistía en la donación de equipo para la creación de un call center dedicado a atender las denuncias de mujeres

---

<sup>9</sup> Fuente: SEGEPLAN. Respuesta otorgada dentro del módulo de género dentro del módulo facultativo que intentó implementar Segeplan en la medición de la encuesta OCDE, 2010.

víctimas de violencia intrafamiliar. Debía llevarse a cabo durante un año al final del cual se debía entregar un informe y someterse a una auditoría para verificar la ejecución de los fondos. En el convenio no se establece un enfoque de género explícito, se presenta solamente la necesidad de satisfacer la demanda de servicios para la atención a víctimas de violencia.

## **2.5 México**

En el 2009, Guatemala y México negociaron el Acuerdo de Cooperación entre la República de Guatemala y los Estados Unidos Mexicanos en materia de Fortalecimiento Institucional e Incorporación del Principio de Igualdad de género. Este Acuerdo fue logrado por la Secretaría Presidencial de la Mujer de Guatemala y el Instituto Nacional de las Mujeres de México y es en esencia la consolidación de la intención de compartir experiencias entre países sobre la institucionalidad de temas de género. Se acuerda realizar capacitaciones, proyectos y consultorías conjuntas durante 5 años en materia de promoción y desarrollo de las mujeres. El fin último del acuerdo es fortalecer la incorporación del principio de igualdad y el enfoque de género en las políticas públicas a favor de las mujeres en ambos países. Este es el único acuerdo de cooperación sur-sur suscrito para el sector de género y puede clasificarse como Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo<sup>10</sup>.

La SEPREM busca particularmente aprender de INMUJERES sobre legislación para la erradicación de la violencia contra la mujer y la implementación de sistemas estadísticos y de indicadores de género. Del mismo modo, la SEPREM compartiría sus experiencias con la implementación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres así como su trabajo con mujeres indígenas. El presupuesto es indefinido en el acuerdo ya que se asignaría para cada actividad realizada en su momento. Bajo ese mismo criterio se generan los mecanismos necesarios para su monitoreo y evaluación.

---

<sup>10</sup> Según la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del PNUD, la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo - CTPD- se refiere a todo aquel “proceso” por el cual “dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, cualificación, recursos y know how tecnológico. La CTPD tiende a instrumentalizarse sobre asistencias técnicas (consultorías, asesorías y cursos de formación, entre otros).(PNUD, 2009).

## **2.6 Alemania**

Alemania presentó en el 2009 el proyecto “Empoderamiento Legal de las Mujeres Indígenas parte del Fondo de Estudios y Expertos” con un fondo de 70 mil dólares para realizarse en comunidades de Huehuetenango y Alta Verapaz. La propuesta de duración era de 14 meses, a realizarse independientemente, sin una unidad ejecutora nacional. El proyecto no recibió el aval para llevarse a cabo, estableciendo que “De acuerdo a las acciones contenidas en el documento de proyecto adjunto a la solicitud de aval y a la información proporcionada (...) ésta es insuficiente para identificar a la SEGEPLAN como contraparte en la implementación del proyecto. La SEGEPLAN no identificó congruencia entre la unidad ejecutora y la contraparte.

## **2.7 Brasil**

En el 2008, se firmó el Acuerdo Complementario al Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de la República Federativa de Brasil para la implementación del proyecto “Apoyo técnico para la Implementación de Bancos de Leche Humana en Guatemala”. La finalidad de este proyecto fue asesorar al Ministerio de Salud Pública (MSPAS) de Guatemala para la creación de una Red Nacional de Bancos de Leche Humana, para así fortalecer las acciones de promoción al amamantamiento materno. El MSPAS sería la institución ejecutora de las actividades previstas en el convenio. El Gobierno de Brasil enviaría técnicos a Guatemala para capacitar al personal de la institución y también recibiría a personal guatemalteco en Brasil para capacitarlos. El seguimiento y evaluación del desarrollo del proyecto estaría a cargo de los brasileños, acompañados de técnicos guatemaltecos. Las instituciones ejecutoras deberían presentar informes de los resultados alcanzados.

El acuerdo especifica que éste no implica cualquier compromiso de transferencia de recursos financieros, las partes podrían, sin embargo, recibir recursos de instituciones públicas y privadas, organismos internacionales o fondos y programas regionales, siempre y cuando esté previsto en otros instrumentos legales.

El convenio es bastante general, no contiene una justificación del enfoque de género ni objetivos según los ODM, aunque está orientado hacia estos.

### 3. Fuentes Multilaterales

Para el período 2008-2010, se reportaron 19 proyectos para el sector de género de parte de fuentes cooperantes multilaterales. Todos fueron suscritos por parte de agencias del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, siendo UNICEF, el que más proyectos suscribió con 9, seguido por UNFPA con 7 y luego PNUD con 1. Adicionalmente, se suscribieron dos proyectos conjuntos entre varias agencias del SNU, que fueron los de mayor presupuesto. Estos proyectos son de ayuda técnica y financiera, ya que contemplan entre sus actividades capacitar y apoyar al personal nacional. Es notable que en su mayoría, estos proyectos no fueran ingresados al presupuesto.

<b>Tabla 6.5 Proyectos de Fuentes Multilaterales Suscritos 2008-2010</b>				
<b>Millones de US\$</b>				
<b>Proyecto</b>	<b>Monto</b>	<b>Tipo de Ayuda</b>	<b>Suscripción</b>	<b>En Presupuesto</b>
<b>UNICEF</b>				
Atención Integral a Primera Infancia	1.49	Técnica, Financiera	Ene. – Dic. 2008	NO
Políticas Integradas y Participación	0.57	Técnica, Financiera	Ene. – Dic. 2008	NO
Atención Integrada a la Adolescencia y VIH	0.53	Técnica, Financiera, Especie	Ene. – Dic. 2009	NO
Reforma Legal, Protección de la Niñez y la Mujer	1.51	Técnica, Financiera	Ene. – Dic. 2009	NO

Acciones para impulsar el Derecho a la Identidad y el Registro Universal de Nacimiento, Gratuito y Oportuno con enfoque de Derechos y Pertinencia Cultural.	0.27	Técnica , Financiera	Abril – Dic. 2010	SI
Formación de Recursos Humanos en Seguridad Alimentaria y Nutricional en el nivel local.	0.13	Técnica, Financiera	Jul. - Dic 2010	SI
Acciones para impulsar la puesta en marcha de la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas.	0.063	Técnica, Financiera, Especie	Jul. - Dic 2010	SI
Fortalecimiento de Acciones de Nutrición en la Red de Servicios del MSPAS	0.55	Técnica, Financiera	Abril – Dic. 2010	SI
Modelo de Gestión de Casos de la Procuraduría de la Niñez y Adolescencia	0.53	Técnica, Financiera	Abril 2010 - 2014	SI
<b>PNUD</b>				
Fortalecimiento de las capacidades institucionales para aplicar el enfoque étnico y de género en la investigación de Desarrollo Humano	0.30	Técnica Financiera	Ene. 2010 – Ene. 2011	NO
<b>VARIOS</b>				
Programa Conjunto de Apoyo a la Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición crónica en niños y niñas menores de 36 meses (El 63% de la donación fue aportado por el gobierno de Guatemala)	117.12	Técnica, Financiera	Jun. 2008 – Jun. 2011	NO

Programa Conjunto Ventana de Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición.	7.5	Técnica, Financiera	Oct. 2009 – Sept. 2012	NO
<b>UNFPA</b>				
Fortalecimiento de la Capacidad Institucional del Sector Salud para la Prevención y Atención Integral de Víctimas y Sobrevivientes de Violencia basada en género y Violencia sexual en Guatemala (US\$ 0.36 millones otorgados por UNFPA US\$ 0 .46 millones por Noruega)	0.82	Técnica, Financiera, Especie	Junio 2008 – Junio 2009	NO
Fortalecimiento de los Derechos Reproductivos para fomentar la accesibilidad a Insumos Anticonceptivos. (.20 millones de US\$ fueron aportados por la Agencia Catalana de Cooperación y US\$ .61 millones por Canadá)	0.81	Técnica, Financiera	Dic. 2008 – Dic. 2009	NO
Promoción de Ley de Desarrollo Social	0.029	Técnica, Financiera	No Especifica	NO
Formación Médica en Salud Reproductiva	0.026	Técnica, Financiera	Dic. 2008 – Dic. 2009	NO
Desarrollo de Estadísticas e Indicadores para Análisis de Género y Etna	0.32	Técnica, Financiera	Mar – Dic 2008	NO
Fortalecimiento de servicios de salud reproductiva y reducción de mortalidad materna (US\$ .037 millones otorgados por UNFPA y 1.4 millones por Holanda)	1.44	Técnica, Financiera, Especie	Ene. 2008 – Ene. 2009	NO
Fortalecimiento Institucional y Empoderamiento de Mujeres	0.067	Técnica, Financiera	Ene. 2008 – Ene. 2009	NO

Fuente: Elaboración propia con datos de Segeplan, 2013.

### 3.1 Sistema de Naciones Unidas

Las acciones de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) se contienen a lo suscrito en el Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) . Este funciona como marco programático de las agencias (FAO, OACNUDH, ONUSIDA, OPS/OMS, PMA, PNUD, UNESCO, UNFPA, UNICEF, UNIFEM, y VNU) para apoyar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los países donde están establecidas. Para este análisis se tomaron en cuenta el segundo y tercer plan UNDAF realizado para Guatemala, que corresponden a los períodos 2005-2009 y 2010-2014. Los planes son redactados en conjunto con el gobierno del país, con quien realizan un diagnóstico conjunto para identificar los principales problemas que enfrenta el país.

*“Las líneas rectoras para definir el marco de coordinación del SNU son los Acuerdos de Paz, las disposiciones de las conferencias de las Naciones Unidas, en particular la Declaración del Milenio, las convenciones internacionales de derechos humanos de las que el país es parte y las observaciones de los correspondientes mecanismos de protección, y como eje rector de los elementos anteriores, las prioridades del Gobierno compatibles con las líneas rectoras anteriores.” (SNU Guatemala, 2006).*

Para el UNDAF 2005-2009, se identificaron cuatro áreas prioritarias de acción: reducción de la pobreza, eliminación de todas formas de discriminación, fortalecimiento de la institucionalidad pública y efectiva participación política y social de la población. (SNU Guatemala, 2006). En el UNDAF 2010-2014, se determina que los enfoques de gestión de riesgos, género y multiculturalidad se integran a las cinco áreas prioritarias: ambiente, agua y reducción de desastres; desarrollo social; gobernabilidad democrática y participación; seguridad alimentaria y estado de derecho, justicia y seguridad.

En el UNDAF 2010-2014, se señala que:

*“Guatemala es parte de los siete principales instrumentos internacionales sobre los derechos humanos relacionados con la discriminación racial y de la mujer, los derechos del niño, así como los derechos laborales. Existen políticas y programas encaminados a promover la igualdad de género, la incorporación a la vida socioeconómica y el empoderamiento de la mujer, que reflejan un moderado avance.” (SNU, 2009:13).*

El SNU, establece en sus planes la intención de evitar la dispersión de esfuerzos y recursos y lograr mayor eficiencia, eficacia e impacto a través de la cooperación internacional al país, sobre todo en el UNDAF 2010- 2014 donde se menciona explícitamente el compromiso de garantizar la coherencia y coordinación de las operaciones según la Declaración de París.

Los programas apoyados por agencias de las Naciones Unidas deben recuperar para éstas un coeficiente de gastos de apoyo del programa. Estos gastos provienen del apoyo administrativo a compras, preparación de presupuestos, supervisión no técnica, contrataciones y servicios de recursos humanos, informes financieros, apoyo a auditorías, entre otros. Desde el primer UNDAF en Guatemala, en 2001, se estableció que el porcentaje de recuperación sería de un 7%. Esto implica la que la administración del proyecto corre por cuenta del SNU, haciéndose notar la existencia de Unidades Paralelas de Gestión, las cuáles, según la Declaración de París, debilitan los sistemas nacionales y le restan efectividad a la ayuda.

### **3.2 Fondo de Población de las Naciones Unidas - UNFPA**

El Programa País 2005-2009 para Guatemala del Fondo de Población de las Naciones Unidas –UNFPA- , contó con una estimación presupuestaria de un total de US\$10 millones, de los cuales dos millones eran procedentes de los recursos regulares del UNFPA y ocho de recursos externos movilizados.

UNFPA utiliza para sus proyectos Planes Anuales de Trabajo (PAT) y los asociados deben ajustarse a las normas y procedimientos de UNFPA. El Gobierno contribuye a la implementación del Programa principalmente en especie, con los sueldos del personal nacional, el pago de locales, mobiliarios y equipos necesarios. La Contraloría General de Cuentas realiza las auditorías de los asociados en la ejecución gubernamental. Los fondos para la implementación de las actividades en los proyectos de UNFPA pueden recibirse por medio de tres procedimientos: reembolso, adelanto o pago directo. Estos se harán de acuerdo a las solicitudes que haga la entidad ejecutora de acuerdo a un formato presentado por UNFPA. De acuerdo al Plan de País, el equipo y contratos por servicios que sean necesarios deben ser comprados de acuerdo con los

procedimientos establecidos por el UNFPA “(...) a menos que el socio ejecutor aplique sus propios procedimientos para recibir ofertas competitivas”. (UNFPA, 2008). El equipo y mobiliario que se adquiriera con fondos del proyecto, al terminar este, pasan a ser propiedad de UNFPA.

- Para el período 2005-2009, UNFPA definió como subprogramas la salud reproductiva, población y desarrollo y género. El Sub-programa de Género, se implementó bajo una estrategia que incluye: el apoyo al trabajo conjunto SEPRED-DEMI para la institucionalización de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres Guatemaltecas - PNPDIMG y del Plan de Equidad de Oportunidades — PEO 2008-2023; el trabajo interinstitucional de género con Mujeres Mayas, Garífunas y Xincas; y el impulso de procesos de incidencia para prevenir y atender la violencia basada en género y el ejercicio de los derechos reproductivos. La cooperación de la UNFPA se desarrolló en el marco de la misma PNPDIMG y el PEO. Estos subprogramas fueron posteriormente retomados para el Plan de País del 2010-2014.

Dentro del marco de este Programa de País de la UNFPA se identificaron tres proyectos suscritos para el análisis de su eficacia y la incorporación del enfoque de género:

- En el 2008, se suscribió el proyecto “Fortalecimiento de la Capacidad Institucional del Sector Salud para la Prevención y Atención Integral de Víctimas y Sobrevivientes de Violencia basada en género y Violencia sexual en Guatemala”. Este significó un aporte de US\$0.036 millones de UNFPA y de US\$0.465 millones de parte de Noruega, destinados a diversas instituciones del gobierno y de la sociedad civil como el Ministerio de Salud, APROFAM, Fundación Sobrevivientes y el Consorcio Actoras de Cambio.

El fin del proyecto era la creación de un modelo integral de prevención y atención a víctimas de violencia de género y violencia sexual. El proyecto justifica su relevancia estableciendo que “A diferencia de los asesinatos de hombres, ser mujer es un factor determinante en el motivo del crimen, la forma en que las mujeres son

asesinadas (víctimas femeninas a menudo sufren brutalidad excepcional antes de ser asesinadas, incluyendo violación, mutilación y desmembramiento), y la forma en la cual las autoridades responden al caso”. (UNFPA, 2008) Resalta también la adhesión del país a diferentes convenciones internacionales que requieren atención a los casos de violencia basada en género y violencia sexual como un problema público, cosa que no se ha logrado por la falta de experiencia en el área de salud y de justicia. El Proyecto reconoce la respuesta institucional de parte del Ministerio de Salud Pública –MSPAS- , señalando que este cuenta con un protocolo de atención para víctimas desde el 2005, que en ese momento era el mayor referente ya que hasta el mismo 2008 se ratificó el Decreto 22-2008, la Ley contra Femicidio.

La duración del proyecto era un año, durante el cual se realizarían capacitaciones al sistema nacional de proveedores de salud y seguridad además de dotarles con kits médicos para atender a víctimas. En complemento, se apoyaría el proceso para la creación de una estrategia nacional de prevención de este tipo de violencia, dándole seguimiento a los planes ya iniciados por el MSPAS con el Protocolo de Atención para Víctimas. El proyecto contaba con una serie de indicadores para medir el progreso de las actividades y demandaba la presentación de informes trimestrales y evaluaciones técnicas sobre el avance. Aunque el proyecto establecía que estaba “(...) orientado a construir alianzas entre el Gobierno de Guatemala”, sobre todo con el MSPAS, no fue ingresado al presupuesto nacional.

- Para el 2008 y 2009, UNFPA presentó el proyecto “Fortalecimiento de los Derechos Reproductivos para fomentar la accesibilidad a Insumos Anticonceptivos”, con el apoyo de la Agencia Catalana de Cooperación con un aporte de US\$0.20 millones y US\$0.61 millones del Gobierno de Canadá. Este proyecto fue suscrito para un período de un año, como extensión de una iniciativa anterior. Cabe resaltar que el Gobierno de Guatemala también contribuyó con un aporte económico de más de un millón de dólares para cubrir el costo de los insumos anticonceptivos.

Estos fondos beneficiaron al MSPAS, con el fin de reducir la demanda insatisfecha de anticonceptivos y así brindar mayor acceso a servicios de salud reproductiva.

Además, contemplaba realizar acciones en apoyo de la Ley de Accesibilidad de Insumos Anticonceptivos .

Adicionalmente, buscaba promover la difusión para el conocimiento de la Ley de Desarrollo Social a través de la Alianza Evangélica de Guatemala. El proyecto justifica que contribuirá al avance en la equidad de género y empoderamiento de la mujer al brindar consejería tanto a hombres como mujeres; adicionalmente, se prevé capacitar a grupos de mujeres sobre sus derechos relacionados con bienestar y salud.

Se identifican como zonas de acción los departamentos de Alta Verapaz, Sololá, Escuintla, Jalapa, Izabal y Petén, ya que fueron identificados como los lugares donde hay mayor demanda insatisfecha y donde la mortalidad materna es mayor. La estrategia de este proyecto incluye la continuación de un proceso de compra y entrega de insumos anticonceptivos a nivel nacional; la compra se estipula a través de la UNFPA, ya que resulta más conveniente en costos, el UNFPA compra en grandes cantidades para varios países así que puede negociar precios más accesibles; posteriormente, el Ministerio de Salud Pública cubriría de manera escalonada el costo total.

En el acuerdo de este proyecto se establece que “(...) El enfoque de esta intervención es el sectorial donde este proyecto se enmarca en el apoyo a una única política sectorial y un solo programa de gasto, liderada por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.” Los productos y estrategias fueron diseñados en coordinación con el Ministerio y los desembolsos serían trimestrales, entregados a la unidad ejecutora designada por el Programa Nacional de Salud Reproductiva.

- El proyecto “Fortalecimiento Institucional y Empoderamiento de las Mujeres” de UNFPA benefició a la Secretaría Presidencial de la Mujer como principal y a la Defensoría de la Mujer Indígena como copartícipe con US\$0.067 millones en el 2008. Este proyecto con una duración de un año, tenía como objetivo el fortalecimiento institucional de estas entidades para lograr así la generación de políticas nacionales con enfoque de género y multiculturalidad. Para ello, se

realizarán consultorías, capacitaciones y se apoyaría la comunicación de información para lograr visibilizar el enfoque de género en aspectos técnicos y políticos; de esta manera se lograría que el “(...) empoderamiento de las mujeres sea asumido institucionalmente, tanto en el ámbito urbano como rural y en los diversos sectores gubernamentales” (UNFPA, 2008). Adicionalmente, busca apoyar la implementación del Pacto Nacional Integral por la Seguridad de las Mujeres Guatemaltecas y dará seguimiento a la Comisión Específica para el abordaje del femicidio, constituida y coordinada por la SEPREM.

- En 2008 se suscribió también el proyecto “Desarrollo de Estadísticas e Indicadores para Análisis de Género y Etnia”, que beneficiaba al Instituto Nacional de Estadística y a la Secretaría Presidencial de la Mujer, SEPREM. El resultado esperado de este era el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de generación de estadísticas para institucionalizar el enfoque de equidad de género al nivel de políticas públicas en el país. El proyecto, para realizarse en un plazo de 9 meses, contó con un presupuesto de US\$0.32 millones provenientes de la Cooperación del Reino de Noruega. El proyecto presentó como marco de acción lo establecido en la Plataforma de Acción de Beijing, donde se indica la generación de información estadística desagregada como insumo básico para la elaboración de políticas de desarrollo integrales. Así mismo, afirma que el proyecto se haría como apoyo clave a la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres –PNPDIM- de la SEPREM. Para esto, se busca establecer una Oficina Coordinadora de Estadísticas de Género y una unidad de género en el INE. De esta manera, se empezaría a fortalecer las capacidades nacionales para la transversalización del enfoque de género y etnia en el manejo de las estadísticas.
- La UNFPA suscribió además dos proyectos destinados al área de salud reproductiva durante el 2008. El primero “Formación Médica en Salud Reproductiva”, contó con US\$0.026 millones destinados a la Universidad de San Carlos de Guatemala, con el fin de formar a futuros profesionales de la medicina para atender casos de salud reproductiva. Este proyecto, a ejecutarse en

colaboración con Noruega, buscaba capacitar a docentes y estudiantes para poder brindar servicios como exámenes de VIH, de cáncer cervical, insumos de planificación familiar y en general, brindar asesoría sobre temas de salud reproductiva en diferentes departamentos, aunque no especifica en cuales. En el PEO, existe un Eje de Equidad en el Desarrollo de la Salud Integral con Pertinencia Cultural, que se trabajaría con la USAC, e IGSS y el MSPAS; este no fue tomado en cuenta como base para este proyecto de UNFPA.

- El segundo proyecto fue el de Fortalecimiento de Servicios de salud Reproductiva y Reducción de Mortalidad Materna, suscrito en 2008 por un período de un año y que beneficiaba al MSPAS. Este proyecto contó con un presupuesto de US\$0.037 millones provenientes de fondos de UNFPA y US\$1 millón aportado por los Países Bajos. El objetivo específico era contribuir a disminuir hasta un 10% la mortalidad materna en 4 años en las áreas de Jalapa, Izabal, Jutiapa, Alta Verapaz, Petén, Escuintla y Sololá. Para esto, se buscaba mejorar la capacidad de atención de los prestadores de servicios de salud e integrar grupos locales que ayudaran a identificar emergencias. El proyecto se implementaría a través del MSPAS en el marco de su Programa de Salud Reproductiva y con el apoyo de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y Consejos Municipales de Desarrollo para fortalecer la organización local.

El monitoreo del proyecto se haría a través de informes trimestrales y evaluaciones técnicas de las actividades por parte de personal del MSPAS, de UNFPA o del país donante. El Director del Programa de Salud Reproductiva del MSPAS es el principal responsable de la ejecución del proyecto y habría un auxiliar de UNFPA encargado de monitorear el cumplimiento de los planes de trabajo.

UNFPA presenta estrategias de alineación a las políticas nacionales y en colaboración con las entidades del sector de género, sobre todo con la SEPREM y en el sector de salud con el MSPAS. Sin embargo, ninguno de sus proyectos fue ingresado al presupuesto nacional y el apoyo sobre políticas públicas o planes territoriales, es débil.

Los proyectos justifican que están dirigidos a la consecución de Objetivos de Desarrollo del Milenio en general, pero no al específico de género, el ODM3. Hay una mayor atención hacia la reducción de mortalidad materno-infantil y salud reproductiva, remitiendo a los roles sociales tradicionales de la mujer. Aún así, cabe resaltar la atención prestada al tema de violencia de género y la generación de estadísticas desagregadas, ambos aspectos no son incluidos específicamente en el ODM3 pero se ha determinado que son clave para alcanzar la igualdad de género.

### **3. 3 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF**

UNICEF presentó un Plan de Cooperación con el Gobierno de Guatemala para el período 2005-2009 y posteriormente uno para el 2010- 2014 en el marco del UNDAF, cómo se explicó anteriormente. Para los proyectos desarrollados en el marco del Plan, se establece la realización de exámenes trimestrales in situ y verificaciones al azar de los registros financieros así como una supervisión bimensual del cumplimiento de las normas y directrices de UNICEF.

Para ello se debe entregar informes trimestrales que incluyan: una descripción detallada de la labor realizada y del uso de los suministros y equipos provistos al Asociado por UNICEF durante el periodo cubierto por el informe; una evaluación de si el Programa de Cooperación –PCA- está implementándose correctamente; una evaluación de si el PCA está alcanzando los resultados para la infancia para los que fue concebido; y una descripción de cualquier obstáculo que pudiera interferir en la oportuna implementación. (UNICEF, 2010a). Adicionalmente, se realiza una auditoría anual.

La contabilidad de los proyectos se realiza de acuerdo a la legislación guatemalteca y se busca que la compra de suministros y equipo se realice a productores guatemaltecos. A estos se les exige una verificación de que no están relacionados con ningún tipo de explotación laboral, sobre todo infantil. Sin embargo, las cotizaciones se hacen de acuerdo a las disposiciones de UNICEF.

Las transferencias de fondos se hacen trimestralmente, con una solicitud del asociado a UNICEF realizada por escrito. Cuando se otorgan suministros y equipo, estos pasan

a ser propiedad del asociado. En cuanto al personal, UNICEF busca que se contrate a través de procesos abiertos, transparentes y competitivos, dándole prioridad al personal reclutado a nivel local.

UNICEF establece en su Plan de Cooperación que sus acciones están guiadas por la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de Derechos del Niño, la CEDAW, la Declaración del Milenio y que busca seguir los principios de la Declaración de París. Sin embargo, en sus proyectos no se especifica si están creados con el fin de algún ODM y durante el 2008 y 2009, los fondos no ingresaron al presupuesto nacional.

Dentro del marco de este Plan, UNICEF suscribió tres proyectos reportados como del sector de género durante el 2008:

- El Proyecto de Atención Integral de la Primera Infancia, con un presupuesto para el 2008 de US\$1.49 millones de dólares, tenía el objetivo de aumentar la cobertura, acceso y calidad de los servicios sociales de atención para la primera infancia y salud materna. Su área de acción sería específica para 87 municipios, donde se implementarían mecanismos institucionales para detectar deficiencias de micronutrientes y un sistema de alerta temprana para detección de inseguridad alimentaria. Adicionalmente, apoyaría la elaboración de una Política Nacional de Primera Infancia. El proyecto se justifica en la necesidad de un mayor acceso a la información y “(...) educación de la mujer y la familia rurales en nutrición, salud y cuidado integral de la infancia”. (UNICEF, 2008a).

La estrategia del proyecto era de apoyo a los programas nacionales ya existentes para el combate a la desnutrición, especialmente a la Estrategia de Reducción de la Desnutrición Crónica, el Programa Creciendo Bien, el Programa de Seguridad Alimentario Nutricional, los Hogares Comunitarios y Pastoral de la Primera Infancia y los Programas Internacionales para el Desarrollo Infantil. Además, buscaba dar apoyo a la extensión de la cobertura institucional de servicios básicos de agua y saneamiento. Esto demuestra un intento de alineación con el país ya que no contempla la creación de unidades paralelas, pero hecha de una manera bastante dispersa. Sobre todo si se analiza que el asociado principal del proyecto es SEGEPLAN, pero el proyecto se

implementaría con la colaboración de la Comisión Nacional de Niñez y Adolescencia, la Secretaría de Seguridad Alimentaria Nutricional –SESAN-, la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente –SOSEP-, el Ministerio de Salud Pública, el INCAP, la Pastoral de la Infancia, específicamente la diócesis de San Marcos y Quetzaltenango y las Municipalidades de estas localidades. El proyecto buscaba tratar el tema de desnutrición, tratamiento de agua, capacitación de población y además la promoción de una política nacional de atención a la primera infancia.

La ayuda financiera sería transferida directamente a personas designadas de cada entidad y las actividades de capacitación y apoyo técnico serían realizadas a partir de un Plan Anual de Trabajo.

El trabajo con mujeres se especifica en dos momentos: en la capacitación sobre lactancia materna y desnutrición infantil y luego en la capacitación para que familias, líderes comunitarios y funcionarios municipales cuenten con conocimientos de la gestión de las redes de aguas locales. Este proyecto no contiene un enfoque de género explícito, ni menciona en su Plan Anual de Trabajo hacia que ODM está dirigido.

- El segundo proyecto suscrito en 2008 fue el de Políticas Integradas y Participación. Para su ejecución de enero a diciembre de ese año con un presupuesto de US\$0.577 millones. El objetivo de este proyecto fue incidir en la acción de mecanismos políticos nacionales para favorecer a la niñez y adolescencia, con especial énfasis en niñas indígenas. Su justificación detallaba la necesidad de descentralizar los servicios para las mujeres y la niñez, la poca coordinación entre los gobiernos locales y el gobierno central y la limitada capacidad de la gestión municipal para políticas y programas dirigidos a la niñez y adolescencia.

Su finalidad fue la elaboración de políticas públicas municipales de niñez y adolescencia para ser implementadas en 100 municipios de los departamentos de Zacapa, Quiché, Huehuetenango, Sololá, Totonicapán y Chiquimula. Se buscaba beneficiar directamente a aproximadamente dos millones de niños y niñas de esos municipios. Adicionalmente, se realizaría un monitoreo sobre la ejecución del

presupuesto público destinado a la niñez y adolescencia, el cual estaría a cargo del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI-. La estrategia de este proyecto tenía como eje a nivel nacional el cumplimiento de la Ley y Plan de Acción de Protección Integral y a nivel local con los planes de las municipalidades.

El Asociado principal del proyecto es la SEGEPLAN con el apoyo de la Mesa de Municipalización, el ICEFI, la Defensoría de la Mujer Indígena y la Escuela de Gobierno- INAP, quienes serían responsables de la implementación. La participación de la DEMI sería sobre todo en consultorías para hacer énfasis en que las políticas públicas debían tomar en cuenta a la niñez indígena, sobre todo a las niñas. Los fondos serían ejecutados por las entidades asociadas, UNICEF tendría participación solamente como apoyo administrativo y técnico para las capacitaciones y el monitoreo.

Este proyecto no contiene un enfoque de género explícito ni hace referencia a la consecución de un ODM en especial. Su enfoque es más territorial que sectorial, ya que su énfasis está en el trabajo con municipalidades en lugares focalizados.

- En 2009, se suscribió el plan anual del proyecto “Reforma Legal, Protección de la Niñez y la Mujer” con un presupuesto de US\$1.52 millones, para ser ejecutado entre enero y diciembre de ese año. El fin del proyecto fue aumentar el compromiso político con los derechos de los niños, niñas y mujeres, con especial énfasis en la atención a la niñez indígena. Se promovería la implementación de modelos de prevención de violencia y el conocimiento de derechos humanos en doce municipios, escogidos según intervenciones hechas previamente por otras organizaciones y privilegiando sobre todo las zonas con mayor población de niñez indígena. La justificación del proyecto es sobre todo un análisis cualitativo, resaltando la falta de un sistema nacional de protección a la niñez y la debilidad de las iniciativas existentes, tanto públicas como privadas. Para esto, se buscaría “aumentar las capacidades técnicas y el compromiso político de las instituciones del Estado responsables del Sistema de Protección a nivel nacional, departamental y municipal a través de la creación de programas de prevención y atención”. (UNICEF, 2009).

El asociado principal del proyecto es la SEGEPLAN, con la participación del Consejo Nacional de Adopciones, el Organismo Judicial, la Procuraduría General de la Nación, la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia, la Procuraduría de los Derechos Humanos, el Ministerio Público, el Registro Nacional de Personas, la Asociación de Investigación, Desarrollo y Educación Integral y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala –CICIG-. El fin de trabajar con organismos no gubernamentales es buscar que estos puedan ser grupos de presión para la exigencia de cumplimiento de las políticas implementadas.

El trabajo con entidades públicas se dividió de la siguiente manera: El Organismo Judicial y el Ministerio Público se encargarían de los temas de explotación sexual y trata, violencia intrafamiliar y justicia juvenil; la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de niñez sin atención de sus progenitores; el RENAP del subregistro de nacimientos; el Consejo Nacional de Adopciones del sistema nacional de adopciones; la PGN de un sistema de investigación; y la PDH de un sistema de protección a nivel municipal. Las transferencias de fondos se harían directamente a las personas designadas de cada entidad.

Aunque este proyecto trata temas como empoderamiento, violencia sexual y violencia intrafamiliar, no contiene una mención explícita de aplicación de enfoque de género. Así mismo, aún al especificar que prioriza a la niñez indígena, no trabaja con la DEMI o alguna otra entidad pública que trate ese tema.

- Otro proyecto suscrito para el 2009 fue el de Atención Integrada a la Adolescencia y VIH, en asociación con el Ministerio de Salud Pública, el Patronato de Asistencia Social del Hospital Roosevelt y la CONRED. Adicionalmente, en este proyecto participarían ONGs, medios de comunicación y el Consejo Nacional de Adopciones. Se asignó un presupuesto de US\$0.532 millones. El fin del proyecto es el de beneficiar a unas 32 mil mujeres embarazadas, mil niños y niñas y más de 200 mil adolescentes, a través del desarrollo de políticas públicas enfocadas en la ampliación de la cobertura de programas de salud con énfasis en la prevención del VIH/SIDA y salud reproductiva.

Su énfasis primordial es en atención a mujeres adolescentes indígenas en 55 municipios. Se busca trabajar con el gobierno central, gobiernos locales, sociedad civil e instituciones no gubernamentales para reducir la propagación del VIH/Sida en el país, así como para que los niños y adolescentes que sufren de esta enfermedad reciban el tratamiento adecuado.

Los fondos se trasladarían de dos maneras a los asociados, a través de transferencias directas y de reembolsos de gastos debidamente justificados.

Aunque no cuenta con una especificación de ODM, el proyecto en su presentación si cuenta con estadísticas desagregadas por género, haciendo énfasis particular en la vulnerabilidad de las mujeres adolescentes. Los datos estadísticos se basan en la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil del 2002 y datos de ONUSIDA que identifican la falta de conocimiento sobre salud reproductiva y la tendencia a reportar más casos de VIH/SIDA en los departamentos de Guatemala, Escuintla, San Marcos, Suchitepéquez y Quetzaltenango. La justificación del proyecto reafirma que “actitudes patriarcales en el país ocasionan discriminación en la población de mujeres, sobre todo en el área indígena”. (UNICEF, 2009).

- En 2010, UNICEF reportó 6 proyectos para el sector de género, enmarcados en el Plan de Cooperación 2010-2014. El primer proyecto, bajo el nombre de Acciones para Impulsar el Derecho a la Identidad y el Registro Universal de Nacimiento, Gratuito y Oportuno con enfoque de Derechos y Pertinencia Cultural fue suscrito en abril de 2010. A este se le asignó un presupuesto para los años 2010 y 2011 de U\$0.27 millones, de los cuales US\$0.091 millones fueron aporte del Gobierno de Guatemala a través del Registro Nacional de Personas –RENAP-. El proyecto duraría hasta finales del 2013.

El objetivo del proyecto es “(...) crear un sistema de protección integral de la niñez y la adolescencia, en el cual se vele por el derecho a un nombre, a una identidad y al Registro de Nacimiento de forma universal, gratuita, con enfoque de género y pertinencia cultural.” (UNICEF, 2010). Su fundamentación está en la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, donde se garantiza el derecho a la identidad y

los cálculos hechos por el RENAP que establecen un 10% de subregistro. Para cumplir su objetivo, se promovería la instalación de unidades móviles del RENAP para combatir el subregistro de nacimientos, además de capacitar a 350 registradores civiles, a comadronas y a personal de los hospitales y centros de salud sobre el tema. El proyecto se implementaría en el distrito metropolitano, en 13 cabeceras departamentales y 20 municipios; no se explica bajo que criterio se determinó el alcance territorial.

Para este proyecto se realizarían transferencias directas en efectivo de los fondos y se estableció la entrega de informes trimestrales para el monitoreo y evaluación de los resultados. No se determina si se busca la consecución de un ODM específico y más allá de la mención inicial del enfoque de género, no hay ninguna otra referencia explícita a éste en el Plan Anual de Trabajo.

- Otro proyecto reportado en 2010 fue el llamado “Formación de Recursos Humanos en Seguridad Alimentaria y Nutricional en el nivel local”, con un presupuesto asignado de US\$0.13 millones para el período de julio a diciembre de ese año. El asociado principal de este proyecto era la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SESAN-, que aportaría US\$16 mil, el 12% del presupuesto. El presupuesto se destinaría a mejorar la seguridad nutricional de familias en condiciones vulnerables, poniendo especial énfasis en niños, niñas, adolescentes y mujeres. Para esto, se formaría a personal de la SESAN a través de un diplomado a distancia sobre seguridad alimentaria y nutricional “(...) con inclusión de los ejes transversales de género y etnia, cambio climático y macroeconomía”. (UNICEF, 2010b).

Estas personas colaborarían luego con la formación a nivel local de representantes comunitarias y organizaciones de mujeres para la detección temprana de desnutrición aguda y crónica. En total, se capacitaría a 541 personas para trabajar en los 130 municipios designados como prioritarios. La selección de los municipios, así como el resto del proyecto, son justificados con las estadísticas de la SESAN sobre la desnutrición infantil en el país.

Los fondos aportados por la SESAN se utilizarían para la contratación de dos profesionales encargados del acompañamiento y monitoreo de los cursos de formación. Los fondos se desembolsarían a través de transferencias directas en efectivo y se harían evaluaciones e informes trimestrales para monitorear el avance del proyecto.

No se hace mención específica a que ODM se dirige el trabajo a realizar, si bien es cierto que procura que la formación ofrecida a los beneficiarios incorpore no solo un enfoque de género sino de etnias, entre otros.

- También en el año 2010, se suscribió el Plan de Trabajo del proyecto Puesta en Marcha de la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, con un presupuesto asignado de US\$0.063 millones. De estos, US\$0.04 millones serían destinados para equipo y suministros, como computadoras y cañoneras y el resto sería entregado en efectivo para realizar las actividades acordadas. El objetivo de este proyecto sería que niños, niñas y adolescentes pudieran acceder a “(...) un sistema de justicia especializado, efectivo, no revictimizante, con enfoque de derechos humanos, género y pertinencia cultural”. (UNICEF, 2010c). El proyecto se implementaría en 50 municipios, 13 de ellos cabeceras municipales; no se especifica cuál fue el criterio de selección de estos.

Las actividades de este proyecto buscarían la implementación de un reglamento de la Secretaría contra la violencia sexual, explotación y trata de personas; un plan operativo para la repatriación de víctimas de trata de personas y capacitaciones al personal de las instituciones encargadas de la detección y sanción de delitos relacionados con la explotación sexual. El período de tiempo para la ejecución del proyecto sería de abril a diciembre de 2010. El proyecto si contempla en diferentes etapas la inclusión de un enfoque de género dentro de las actividades. Este se encuentra dentro de las áreas de detección, atención y tratamiento para niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de violencia sexual, explotación y trata. Se incluye en el plan de trabajo la realización de una consultoría con expertos del extranjero sobre el tema para personal del sector justicia y sociedad civil.

- En 2010 también se suscribió el proyecto Fortalecimiento de Acciones de Nutrición en la Red de Servicios del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social – MSPAS- , para los meses de abril a diciembre de ese año. A este proyecto se le asignó un presupuesto de US\$ 0.56 millones, de los cuales el 11% serían aportados por el MSPAS. Se buscaba capacitar al personal de la red de servicios de salud en las destrezas necesarias para brindar atención para la prevención, tratamiento y recuperación de la desnutrición. Así mismo, mejorar la cobertura de suplementación con micronutrientes y promover la lactancia materna. La estrategia principal del proyecto sería buscar “(...) alianzas a nivel local que complementen y fortalezcan las acciones del Ministerio de Salud.” (UNICEF, 2010d). En su totalidad, estas actividades beneficiarían a unos 745 mil niños y niñas.

La modalidad de transferencia de los fondos sería directa y en efectivo, hecha a la persona designada de la entidad asociada cada tres meses. A su vez, se deberían realizar visitas de revisión e informes de avances trimestrales. No existe una especificación de que ODM se trata de alcanzar con este proyecto ni un enfoque de género visible en el Plan Anual de Trabajo.

- Por último, el proyecto Modelo de Gestión de Casos de la Procuraduría de la Niñez y la Adolescencia, también fue suscrito en el 2010. Éste contó con un presupuesto asignado de US\$0.53 millones, para ejecutarse en el período de abril a diciembre de dicho año. El asociado principal de éste es la Procuraduría General de la Nación –PGN-, con la participación secundaria del Organismo Judicial, Ministerio Público, Procuraduría de Derechos Humanos, INACIF, MSPAS, Ministerio de Educación y Ministerio de Trabajo y Previsión Social. El objetivo principal del proyecto era la articulación con actores del sistema de justicia especializado en niñez y adolescencia para mejorar y acelerar la protección de la niñez. Se justifica la pertinencia de la cooperación a través de estadísticas de la PGN sobre casos de niñez amenazada o violada en sus derechos, así como en una evaluación realizada en 2009 por UNICEF sobre el Sistema de Protección Nacional.

Los beneficiarios directos del proyecto serían 246 miembros de las instituciones mencionadas, quienes estarían capacitados para operar un modelo de atención que garantizara un análisis multidisciplinario de cada caso, el pronto acceso a la justicia y medidas de protección oportunas para el niño o niña afectado.

Los fondos serían transferidos de manera directa y en efectivo trimestralmente. Las evaluaciones y rendición de informes de avances también se harían cada tres meses. El proyecto, aunque incluye un enfoque de derechos humanos, no menciona el enfoque de género en su Plan de Trabajo.

### **3.4 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano - PNUD**

A finales del 2009 se aprobó para realización durante el 2010 el proyecto llamado Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales para aplicar el Enfoque Étnico y de Género en la Investigación para el Desarrollo Humano. El objetivo consiste en lograr una mayor incorporación del enfoque de desarrollo humano en las políticas nacionales además de reafirmar el conocimiento sobre el derecho a la no discriminación. Para este proyecto, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, en colaboración con la Agencia Canadiense de Cooperación al Desarrollo, presentaron un presupuesto de US\$0.32 millones para ser ejecutados en un plazo de doce meses. Los beneficiarios de estos fondos serían el Instituto Universitario de la Mujer de la Universidad de San Carlos –IUMUSAC- y el Instituto de Estudios Interétnicos –IDEI-.

El proyecto justifica su financiamiento en que “En Guatemala existe una baja producción de investigación en temas e desarrollo humano que parta desde el enfoque de género y explique los principales problemas de inequidad, desigualdad, exclusión y discriminación que enfrentan las mujeres guatemaltecas”. (PNUD, 2009, p.4). Adicionalmente, se plantea que la generación de este tipo de conocimientos es esencial para la formulación de propuestas de políticas públicas que respondan a las demandas de las mujeres. A partir del proyecto se producirán investigaciones y se diseñarán guías de actualización docente y de investigación para afianzar las capacidades de los institutos en la comprensión y aplicación del análisis de género.

El PNUD establece que apoyará acciones que contribuyan a fortalecer la institucionalización e implementación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas además de propiciar iniciativas que favorezcan la incorporación del enfoque de género a nivel multisectorial en el país. La implementación de programas de formación en la USAC sobre derechos humanos y discriminación está incluido dentro del PEO, sin embargo los fondos de este proyecto no fueron integrados al presupuesto nacional, ni lo coordina con la DEMI o SEPREM directamente.

El proyecto será auditado al menos una vez durante su ciclo de vida. Se deberá prever en el presupuesto del proyecto los recursos necesarios para llevarla a cabo. El cumplimiento de las recomendaciones de la auditoría será responsabilidad de la dirección del proyecto y monitoreado por el PNUD.

### **3. 5 Proyectos Conjuntos entre Agencias del Sistema de Naciones Unidas**

- En 2008 se creó el “Programa Conjunto de Apoyo a la Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica en niños y niñas menores de 36 meses” a través del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. En el proyecto, con duración de 2008 hasta el 2011, participaría el Programa Mundial de Alimentos –PMA-, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia –UNICEF-, la Organización Panamericana de la Salud –OPS-, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –FAO-, el Fondo de Población de Naciones Unidas –UNFPA- y el sistema de Voluntarios de Naciones Unidas. El presupuesto total es de US\$177.12 millones, donde cada una de las agencias otorga un aporte financiero diferente, siendo la mayor el PMA, con US\$38.95 millones y el menor Voluntarios de Naciones Unidas, con US\$0.06 millones. El Gobierno de Guatemala con un fondo de contrapartida de US\$113.02 millones, lo que significa más del 60% del presupuesto total, siendo parte del proyecto el Ministerio de Salud Pública, la Secretaría de Seguridad Alimentaria de la Presidencia –SESAN-, el Ministerio de Ganadería y Agricultura –MAGA-, la SEGEPLAN, las Municipalidades y los Consejos de Desarrollo.

El Programa 2008-2011 se implementa a partir de las experiencias adquiridas con la ejecución del Programa 2006-2007, de las cuales destaca la importancia de que las acciones sean asumidas por las instituciones nacionales. Se resalta también que las intervenciones deben ser complementarias y no se permitirá el establecimiento de sistemas paralelos. El Programa Conjunto, al compartir un mismo objetivo, apoya explícitamente al Consejo de Cohesión Social creado por el Gobierno, además de basarse en las estadísticas y planes estratégicos de la SESAN. Esto refleja una buena intención de alineación, que se ve luego afectada por el hecho que los fondos no fueron ingresados al presupuesto nacional. Se acepta también que, aunque se busca la apropiación del país de la estrategia contra la desnutrición, no se ha explorado un posible rol de la sociedad civil en el Programa.

Las transferencias se harán a través de un sistema de “gestión financiera paralela”, en el cual cada agencia administrará los fondos correspondientes a sus actividades. Estos se ejecutarán progresivamente para garantizar la sostenibilidad del Programa, aunque se establece que “La disponibilidad de recursos está sujeta a la movilización conjunta de las Agencias de Naciones Unidas con el acompañamiento de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia.” Cada una de las agencias llevará su propia contabilidad de acuerdo a sus procedimientos internos.

La evaluación se ejecutaría en tres niveles: una revisión general de avances, una evaluación particular por cada agencia de acuerdo a su ámbito de competencia y una evaluación externa.

El proyecto delimita su área geográfica de acción a 111 municipios, priorizados en la Estrategia de Reducción de la Desnutrición Crónica de la SESAN, con lo que se pretende beneficiar a más de 300 mil niños y 200 mil mujeres embarazadas. En el proyecto se reconoce que los grupos especialmente vulnerables a la desnutrición crónica son los niños y niñas menores de cinco años así como las mujeres embarazadas y lactantes, aunque reafirma que no existen suficientes estadísticas desagregadas para estas últimas para profundizar el análisis de situación nutricional. Se apoya en datos de la Encuesta de Salud Materno Infantil de Guatemala para definir

que existe una relación significativa entre la educación formal de la madre y el estado nutricional de los niños, por lo que se debe prestar atención a ambos grupos.

Se especifica el ODM1 como meta a alcanzar por medio de este proyecto, sin embargo explica que su apoyo a los Consejos de Desarrollo pretende poner un “(...) énfasis especial a la intervención de los actores comunitarios articulados a las instancias del municipio, procurando siempre que la comunidad y sus grupos organizados participen de manera organizada, facilitando la incorporación de la mujer en la estructura de toma de decisiones”, por lo que se busca tratar la participación de la mujer como tema intersectorial, cumpliendo con el ODM3.

- En octubre 2009 se aprobó el proyecto “Alianzas para mejorar la situación de la infancia, la seguridad alimentaria y la nutrición” a partir del Programa Conjunto Ventana de Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición, del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las agencias que aportarían para este Programa serían la FAO, el PMA, la OPS, UNICEF, UNFPA y Voluntarios de Naciones Unidas. Este proyecto se ejecutaría durante tres años, desde el 2009 al 2012 con un presupuesto de US\$ 7.5 millones. Por parte del país, participarían SEGEPLAN, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el Ministerio de Salud Pública y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional ya que el Programa se desarrollaría en el marco de la Estrategia Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica. Sin embargo, los fondos recibidos no fueron ingresados al presupuesto nacional por ninguna entidad. El proyecto estaba orientado específicamente a 8 municipios del departamento de Tonicapán.

Se establece que este programa se “enmarca en la estrategia del Sistema de Naciones Unidas y promueve la agilización del logro de los ODM. En particular, busca un impacto directo en erradicar la pobreza extrema (ODM1), reducir la mortalidad infantil (ODM4) y reducir las consecuencias que atentan contra la vida de las mujeres y la salud materna (ODM5)”. El Programa plantea que sus resultados prestan especial atención al enfoque de género y pertinencia cultural, sin embargo las mujeres son mencionadas solamente como madres o futuras madres.

Es de notar que los proyectos de este tipo, en donde varias agencias trabajan en conjunto, son un paso hacia la armonización, ya que evitan la dispersión de los esfuerzos. Adicionalmente, ambos buscan trabajar con los mecanismos nacionales existentes para evitar la creación de unidades paralelas. Sin embargo, sería aún mejor si los fondos aportados fueran ingresados al presupuesto nacional para crear mayor alineación.

## **Capítulo VII La efectividad de la ayuda en Guatemala: la Triple A**

### **1. Apropiación**

La Declaración de París señala que la ayuda es más eficaz cuando se apoya en el programa de desarrollo del país; es menos eficaz cuando son los donantes los que deciden las políticas y los enfoques de ayuda. En ese contexto la apropiación se refleja en la capacidad del país para llevar a cabo dos actividades vinculadas entre sí: ejercer un liderazgo eficaz sobre sus propias políticas y estrategias de desarrollo y coordinar los esfuerzos de los diversos actores de desarrollo que trabajan en el país. A continuación se analizará el nivel de apropiación que tiene Guatemala en el área de desarrollo humano y específicamente, en el sector de género. Para esto, se identificaron los mecanismos e instituciones nacionales existentes, ya que el indicador de medición para este principio en la Declaración de París es que el país socio tenga estrategias de desarrollo operativas y que esto esté reflejado a través de los presupuestos nacionales.

Una estrategia de desarrollo operativa permite un mejor aprovechamiento de recursos y una base a la cual la ayuda puede alinearse. En la Encuesta de la OCDE realizada en el 2010, cada país es calificado de acuerdo a una metodología establecida por el Banco Mundial. La puntuación es medida según una escala de cinco puntos que se extiende desde A, puntuación máxima, hasta E, como la mínima. La meta de la Declaración de París es que el 75 % de los países socios logren una calificación de A o B antes del año 2010.

El Banco Mundial, a partir de la información recibida, calificó la Estrategia Nacional de Desarrollo de Guatemala con la categoría “D”. El país tiene una estrategia nacional de desarrollo creada en 2004, pero cuya implementación no dio inicio hasta 2009 y que aún depende de la elaboración e implementación de futuros planes de desarrollo:

“El Banco Mundial considera que no hay una visión clara a largo plazo, sobre la que se base la estrategia y los esfuerzos para enlazar la estrategia nacional de desarrollo con las estrategias sectoriales y sub-nacionales han sido limitados.

Tampoco hay evidencia que la estrategia nacional de desarrollo sirva de base para la toma de decisiones políticas.” (OCDE, 2010).

### **1.1. Implementación de la efectividad de la ayuda en Guatemala: Declaraciones de Antigua I y II**

En el 2008, el Gobierno de Guatemala y los trece mayores donantes, conocidos como el G-13, se reunieron en Antigua Guatemala con el objetivo de avanzar en el cumplimiento de los principios de la Declaración de París. El G-13 está compuesto por Canadá, Alemania, Japón, Países Bajos, España y Suecia además del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unión Europea. Posteriormente, se integraron también Italia, Noruega y la Organización de Estados Americanos (OEA).

En mayo de 2008 se llevó a cabo la reunión que dio como resultado la Declaración de Antigua I, dónde se anunció la conformación del Consejo de Cooperación Internacional (CCI) como instrumento político y ejecutivo de coordinación y toma de decisiones, integrado por SEGEPLAN, el MINFIN y el MINEX. Su objetivo general es “(...) hacer efectiva la apropiación, alineación, armonización, responsabilidad y resultados compartidos de los esfuerzos de cooperación internacional”. (Antigua, 2008). Ya en el 2005 se había creado el Gabinete de Cooperación Internacional, pero nunca fue operativo, por lo que se vio la necesidad de refundarlo con nuevas características.

La principal función estratégica del CCI es dar respuesta a la demanda de cooperación del Plan de Gobierno en siete áreas identificadas como prioritarias: cohesión social, desarrollo rural e infraestructura, seguridad y justicia, energía, medio ambiente, recursos hídricos e interculturalidad; reforma fiscal, desarrollo democrático y transparencia y género.

La segunda Declaración de Antigua se elaboró en noviembre del 2008 para renovar los acuerdos de Antigua I y revisar los avances de la primera, acordándose para su seguimiento e implementación, tres puntos principales:

Que los donantes se comprometían a fortalecer la alineación de sus esfuerzos a las prioridades del país y el país se comprometía a poner en operación las políticas públicas de prioridad según los planes sectoriales.

Fortalecer las acciones del sector Seguridad y Justicia mediante un Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y Justicia en Guatemala.

Trabajar y cooperar mutuamente para lograr una Ley de Reforma de Servicio Civil como paso esencial para el desarrollo del país. (Declaración de Antigua II, 2008).

Adicionalmente, el Gobierno se comprometía a trabajar en los planes operativos sectoriales de las mesas de educación, salud, seguridad y justicia, desarrollo rural y medio ambiente y agua. Para esto, se apoyaría en el trabajo de tres instancias que coordinan la cooperación que recibe Guatemala: MINEX, MINFIN Y SEGEPLAN.

Las Declaraciones de Antigua I y II, aunque intentaron abarcar un gran número de temas, fueron, sobre todo, procesos para facilitar la armonización entre los mismos cooperantes. En cuanto al tema de género, este fue mencionado en la primera Declaración como área prioritaria pero no fue tomado en cuenta para el establecimiento de las mesas sectoriales, ni en la implementación de la Declaración de París como parte de una mejora en las tres esferas. Más bien, los avances se van a detectar en temas relativos a la apropiación mediante la aprobación de la política pública, la alineación en cuanto a la utilización de criterios de clasificador presupuestario y en el fortalecimiento institucional a través del apoyo coordinado de donantes como se verá posteriormente.

#### **1.1.1. El Plan de la Esperanza y el Sistema Nacional de Planificación (SNP)**

El Plan de la Esperanza fue creado por el equipo de Gobierno de Álvaro Colom como instrumento para avanzar en la búsqueda del desarrollo a largo plazo, ya que sus propuestas pretendían abarcar del 2008 al 2032. Sin embargo, no realiza ejercicios presupuestarios, ni de costeo de políticas, ni de crecimiento económico. Más bien,

puede catalogarse como un ejercicio de gobierno que pretendía una discusión sobre la necesidad de una Agenda Nacional a largo plazo.

El Plan tenía como fin ser la línea base de las políticas para garantizar el desarrollo durante los años 2008-2012 y plantea entre sus objetivos cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio propuestos en el año 2000. Entre las acciones a realizar menciona la voluntad de “Convertir los acuerdos nacionales e internacionales en políticas prioritarias de Estado (...)” (UNE, 2008). El Plan enumera como ejes transversales los siguientes: priorización de los más pobres, equidad de género, inversión en la infancia y niñez, interculturalidad, ética y moral, conservación del medio ambiente, participación ciudadana y respeto a los derechos humanos. (UNE, 2008). El Plan contempla la inclusión de enfoque de género en temas como seguridad nutricional, salud reproductiva, educación de niñas y mortalidad materna, limitándose así a tratar los roles tradicionales de la mujer.

Según las respuestas de las entidades del Gobierno de Guatemala para la Encuesta OCDE 2010, la Estrategia Nacional de Desarrollo de Guatemala está contenida en el Sistema Nacional de Planificación (SNP) y se refiere al conjunto de principios, órganos, normas, procedimientos e instrumentos operativos que propician la vinculación de las políticas públicas para el desarrollo con la planificación territorial, sectorial y la inversión pública con el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado mediante mecanismos de participación ciudadana en los niveles nacional, regional, departamental y municipal. (SEGEPLAN, 2011) .

El SNP realiza un diagnóstico territorial que tiene como base los indicadores establecidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Cada uno establece la brecha que determina el nivel de cumplimiento para reducir o reflejar el estado del logro del indicador. Del mismo modo, tienen un carácter municipal, departamental y nacional. Se cuentan 16 indicadores a nivel nacional, 12 a nivel departamental y 9 para el municipal. El diagnóstico también identifica las potencialidades de desarrollo y los principales problemas por afrontar por parte de los territorios.

Sin embargo, el Banco Mundial considera que no hay una visión clara a largo plazo sobre la que se base la estrategia y los esfuerzos para enlazar la estrategia nacional de desarrollo con las estrategias sectoriales han sido limitados. Tampoco hay evidencia que la estrategia nacional de desarrollo sirva de base para la toma de decisiones políticas, ni realiza los correspondientes ejercicios presupuestarios necesarios para determinar el costeo en la implementación de políticas públicas. (OCDE, 2010). En este sentido lo que el país ha logrado alcanzar es una línea basal sobre el estado o nivel de cumplimiento de una agenda mínima de desarrollo para un país de renta media a partir de los ODMS, sin embargo, aún debe vincular los ejercicios de planificación y presupuestación, vincular la agenda programática entre lo sectorial y lo territorial, la implementación de políticas públicas diferenciadas para los distintos grupos en situación de exclusión, inequidad y pobreza, tal es el caso de las mujeres en el país.

### **1.1.2. La Política Nacional y el Plan de Equidad de Oportunidades**

En el 2008 se creó la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres –PNDIM- y el Plan de Equidad de Oportunidades -PEO- 2008-2023, como estrategias de largo plazo para promover la igualdad de género. Se creó con la participación de la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), el Foro Nacional de la Mujer (FNM), la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra la Mujer (CONAPREVI) y organizaciones de mujeres del ámbito nacional. (SEPREM, 2009).

A través de la PNDIM y el PEO se busca “(...) la aplicación de medidas que permitan a las mujeres alcanzar el desarrollo integral, para hacer efectivo el principio de equidad real y efectiva entre mujeres y hombres, que a la vez viabilicen que Guatemala cumpla con los Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio, la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención para Prevenir, Sancionar y Eliminar la Violencia contra la Mujer, la Plataforma para la Acción Mundial y otras de ámbito nacional e internacional.” (SEPREM, 2009).

Se busca que tanto la PNDIM y el PEO sean políticas de Estado de largo plazo ya que incluyen una serie de medidas que no pueden realizarse solamente durante un

período de gobierno. La estructura de ambos se divide en doce ejes y cada uno de estos cuenta con programas, subprogramas, proyectos y actividades. También cuenta con indicadores y metas que permitirán verificar y monitorear el avance en la aplicación y la identificación de las instituciones responsables de ejecutar las acciones.

Los doce ejes son los siguientes:

- Desarrollo Económico y Productivo con Equidad
- Recursos Naturales, Tierra y Vivienda
- Equidad Educativa con Pertinencia Cultural
- Equidad en el Desarrollo de la Salud Integral con pertinencia cultural
- Erradicación de la Violencia contra las Mujeres
- Equidad Jurídica
- Racismo y Discriminación contra las Mujeres
- Equidad e Identidad en el Desarrollo Cultural
- Equidad Laboral
- Mecanismos Institucionales
- Participación Sociopolítica
- Identidad Cultural de las Mujeres Mayas, Garífunas y Xinkas (SEPREM, 2009)

Dentro del eje de Equidad Jurídica, el primer eje político de acción que se contempla es “Garantizar la positividad, observancia y aplicación de las convenciones, convenios, acuerdos y declaraciones internacionales, suscritos por Guatemala, que protejan y favorezcan los derechos humanos de las mujeres y la Plataforma para la Acción Mundial de Beijing emanada de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer.” La meta de este eje es que el 80% de entidades públicas apliquen el marco jurídico en un tiempo de 5 años.

El segundo eje político de la sección de Equidad Jurídica consiste en “compatibilizar la legislación nacional con la legislación internacional sobre los derechos humanos de las mujeres (...) y proponer nuevas leyes que promuevan la equidad entre mujeres y hombres”. (SEPREM, 2009). Este tiene una temporalidad más amplia, que va desde los 5 hasta los 15 años para las cinco diferentes metas propuestas. En el décimo eje, el

concerniente a los Mecanismos Institucionales, se incluye como primer eje político la necesidad de:

“Garantizar la integración de los principios de igualdad ante la ley, de equidad entre mujeres y hombres, paridad/alternabilidad e identidad cultural dentro de las estructuras de las Instituciones y en los procesos institucionales de diseño, planificación de políticas, planes, programas y estrategias de desarrollo.” (SEPREM, 2009b:143).

Entre los proyectos y programas propuestos para este fin, se incluye integrar el principio de equidad en las instituciones públicas, sus estrategias, programas y políticas. SEGEPLAN es mencionado como ente coordinador y asesor de este apartado. Se menciona además, llevar a cabo procesos de formación y sensibilización, crear sistemas de información y monitoreo que permitan conocer el progreso logrado y propiciar reformas legales y administrativas a favor del principio de equidad.

El sexto eje político del apartado de Mecanismos Institucionales busca:

“Garantizar el principio de equidad entre mujeres y hombres e identidad cultural en los procesos institucionales en el seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas presupuestarias.”

Las actividades y proyectos de este eje son:

Desarrollar mecanismos para garantizar la integración del principio de equidad e identidad cultural entre mujeres y hombres en los procesos de seguimiento monitoreo y evaluación de políticas presupuestarias.

Revisar y modificar los criterios técnicos, administrativos y legales de la distribución de los presupuestos en el ámbito territorial para garantizar la asignación presupuestaria a las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres.

Implementar programas de información y formación en derechos de las mujeres para las autoridades técnicas y administrativas de las instituciones competentes en la política presupuestaria.

Diseñar e implementar el procedimiento de análisis presupuestario que permita la cuantificación de la inversión pública en el desarrollo de las mujeres.

Garantizar los recursos financieros para la implementación de la PNPDIM y el PEO 2008-2023 en la planificación de los diferentes ministerios e instituciones del Estado.

Establecer mecanismos de coordinación, diálogo y negociación con instituciones del Estado y de la Cooperación Internacional, a fin de garantizar la inclusión del principio de equidad en las políticas presupuestarias y su seguimiento, monitoreo y evaluación.

En este eje se establece al Ministerio de Finanzas, a SEGEPLAN, a la SEPREM y al Ministerio de Relaciones Exteriores como entes responsables.

Como séptimo eje, se establece la necesidad de “Diseñar e implementar un sistema nacional y sectorial de estadísticas y datos desagregados por sexo y pueblos, que provea toda clase de información para la planificación y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos referidos a las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas.” (SEPREM, 2009, p.151).

La meta para este eje es que en cuatro años, cuatro diferentes sectores tengan ya información estadística desagregada.

El objetivo último es que la PNDIM y el PEO sean utilizados como guía de los lineamientos políticos de cada administración gubernamental. Sin embargo, es evidente que intenta abarcar demasiados temas y de maneras tan distintas que se vuelve débil, ambigua y hasta se convierte en reiterativa en algunos momentos. Como se mencionó, se responsabiliza a SEGEPLAN, el MINEX y el MINFIN a implementar el principio de equidad en los procesos de planificación y programación, así como en el manejo de la cooperación internacional; aun así, solo SEGEPLAN tiene un apartado dedicado específicamente a la inclusión de una perspectiva de género.

### **1.1.3 Plan 2008-2012**

En febrero del 2009, la SEPREM presentó su Plan Estratégico 2008-2012, en el que se expone la estrategia a seguir durante este período de tiempo. El Plan cuenta con cuatro objetivos principales:

1. Promover la institucionalización de los derechos de las mujeres, con pertinencia cultural en las políticas y administración pública, con base a la PNPDIM, a través de mecanismos creados y presupuesto asignado que garanticen su implementación
2. Propiciar la armonización de la legislación nacional con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres.
3. Impulsar a nivel territorial la implementación de políticas públicas para garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres y su desarrollo integral, promoviendo su plena participación y representación en la toma de decisiones, mediante la asesoría técnica, acompañamiento y coordinación.
4. Implementar un sistema gerencial que promueva los derechos de las mujeres con pertinencia cultural, que garantice la eficiencia y eficacia técnica, política, administrativa y financiera de la Secretaría Presidencial de la Mujer. (SEPREM, 2009).

### **1.1.4 Después de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM) y el Plan de Equidad de Oportunidades (PEO)**

En el 2007, según el Acuerdo Gubernativo 471-2007, se le atribuye a la SEPREM la responsabilidad de “proponer, formular, monitorear, evaluar y actualizar la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de la Mujer”. Para ello, se le delegan las funciones entre varias direcciones de la Secretaría:

La Dirección de Planificación y Monitoreo Institucional es la responsable de coordinar con las entidades públicas la construcción de los indicadores económicos, políticos y sociales sobre la situación de las mujeres en el país; además de monitorear la

implementación y evaluar los resultado e impacto de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo integral de la Mujer y el Plan de Equidad de Oportunidades.

Se atribuye a la Dirección de Promoción y Participación de la Mujer la elaboración e implementación de las estrategias institucionales que promuevan el cumplimiento de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de la Mujer en el ámbito territorial y descentralizado, en coordinación con los Consejos de Desarrollo y Municipalidades del país.

La Dirección de Políticas Públicas Coordinar por su parte, es la encargada de asesorar y dar seguimiento a la ejecución de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de la Mujer y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023 en la propia Secretaría y en las instituciones gubernamentales;

Finalmente, la Dirección de Sistemas de Información y Estadística tiene entre sus tareas el desarrollar, implementar y mantener en funcionamiento, los sistemas que permiten la información al impacto de la Política Nacional de la Mujer y Plan de Equidad de Oportunidades.

## **1.2. Presupuestos y el apoyo sectorial en Guatemala**

El Presupuesto público constituye un instrumento de alto valor para la Secretaría Presidencial de la Mujer, ya que no puede hablarse de institucionalización de los derechos de las mujeres en el Estado, si no se cuenta con las asignaciones presupuestarias necesarias. Junto a ésta, debe tomarse en cuenta la evaluación del gasto público en términos de calidad e impacto para disminuir las brechas de inequidad existentes entre mujeres y hombres.

En la siguiente tabla se muestran los presupuestos asignados y vigentes de la SEPREM y de la DEMI durante los años 2008, 2009 y 2010.

**Tabla 7.1 Presupuestos SEPREM y DEMI 2008-2010 (en millones de US\$)**

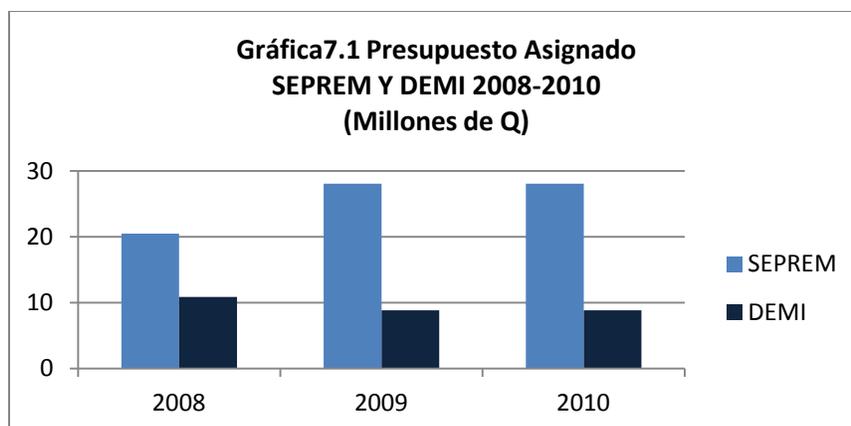
UNIDAD EJECUTORA	2008		2009		2010	
	ASIGNADO	VIGENTE	ASIGNADO	VIGENTE	ASIGNADO	VIGENTE
<b>SEPREM</b>	\$2.729	\$2.135	\$3.746	\$2.983	\$3.746	\$2.969
<b>DEMI</b>	\$1.447	\$1.414	\$1.177	\$2.034	\$1.177	\$1.851

Fuente: Elaboración propia con datos de SEGEPLAN

Se puede notar como en el año 2009, cuando ya el presupuesto era producto de la propuesta de la administración de gobierno 2008-2012, la SEPREM tuvo un aumento en su asignación, alcanzando el equivalente a Q28 millones. El año siguiente, 2010, el proyecto de presupuesto no fue aprobado, por lo que se mantuvo el mismo que en el 2009.

En el caso de la Defensoría de la Mujer Indígena, DEMI, en el 2009 tuvo una disminución en su asignación, con casi dos millones de quetzales menos; esta se mantuvo para el año 2010.

En el presupuesto del año 2008, se asignó adicionalmente a la SEPREM, una cantidad de Q1.7 millones para la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Contra las Mujeres, CONAPREVI. Así mismo, se asignaron ocho millones para la creación de Centros de Apoyo Integral para Mujeres, impulsando y monitoreado por la Coordinadora para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en Contra de la Mujer, CONAPREDE.



Fuente: Elaboración propia. Datos de Presupuesto Nacional de Ingresos y Egresos.

Las donaciones dentro del presupuesto pueden ubicarse bajo la partida presupuestaria con la Fuente 61 y para préstamos externos con la Fuente 52. Además, se utiliza el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público para determinar el gasto por sector. Este manual tiene seis rubros referidos a la administración gubernamental, defensa y seguridad, servicios sociales, servicios económicos, deuda pública y otros.

Por su parte, dentro de los avances detectados en materia de alineación se encuentra el Clasificador Presupuestario de Género. En el 2003, por iniciativa de la SEPREM, se creó el Clasificador Presupuestario de Género como herramienta para visibilizar las estructuras presupuestarias dirigidas al desarrollo de las mujeres. Este es un código numérico ubicado dentro del Clasificador de Seguimiento Especial del Gasto que permite identificar el gasto dirigido de manera exclusiva, mayoritaria o con beneficios para las mujeres. (SEPREM, 2010).

El Clasificador se creó para implementarse en la planificación presupuestaria del 2004, pero no fue realmente útil ya que las instituciones no lo utilizaron. (Presupuesto y Género en América Latina, 2009). En el año 2010, se actualizó en los Decretos 19-2010 y 54-2010.

El Artículo 36 del Decreto 54-2010, Acceso a la Información de la Ejecución presupuestaria por Clasificador de Género establece que el Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Dirección Técnica de Presupuesto, deberá incluir en el Sistema de Contabilidad Integrada, el clasificador presupuestario de género elaborado por la SEPREM. Las entidades responsables de ejecutar el presupuesto deberán “ (...) reportar las categorías presupuestarias que beneficien directa o indirectamente a las mujeres guatemaltecas y pueblos indígenas al Ministerio de Finanzas Públicas”, estos informes deben contener el avance de la ejecución presupuestaria a nivel de programa, objetivos, metas, población beneficiaria por sexo, etnia, edad y ubicación geográfica. (Decreto 54-2010)

Adicionalmente, la SEPREM es la encargada de ubicar las estructuras presupuestarias existentes en las entidades del sector público para la atención de las mujeres a través de la revisión del presupuesto conjuntamente con el MINFIN, para luego presentar un informe al Congreso Nacional. Esto se pondría en práctica a partir del presupuesto del año 2011. Sin embargo, esto todavía no ha llegado a ser implementado del todo a partir de la debilidad en el registro de la ayuda, la utilización de los mecanismos nacionales y su visibilidad en cuanto al presupuesto en la clasificador de género y la inclusión presupuestaria de las fuentes cooperantes dentro del mismo.

### **1.3 El enfoque de género en la AOD recibida**

La estrategia nacional, planteada dentro de la PNDIPM y el PEO, es aún débil por su dispersión. Estos planes son demasiado extensos, intentan abarcar muchas temáticas a la vez, lo que les resta solidez. Los esfuerzos de coordinación con otras instituciones son pocos aún, y el presupuesto existente es insuficiente, lo cual se evidencia al observar que los proyectos presentados por los cooperantes para beneficiar a la SEPREM y a la DEMI son para fortalecimiento institucional.

De los más de 30 proyectos de AOD suscritos durante el período 2008-2010, solamente en 6 se incluye un enfoque de género explícito, en base a los criterios de análisis, es decir, que abordan las problemáticas sociales con una visión integral de los roles de hombres y mujeres en sus propuestas. Además, solamente en la mayoría de

proyectos hace mención de la utilización de un enfoque de género en su presentación o justificación, pero luego se limita a tratar a la mujer como sujeto receptor pasivo de la ayuda o no contempla el papel del hombre en la problemática, como en el caso de la desnutrición o salud infantil. En estos proyectos, se adjudica a la mujer la responsabilidad de informarse y capacitarse para el cuidado de sus hijos.

La erradicación de la violencia contra la mujer, aunque no está incluido entre los ODM, es uno de los temas prioritarios de la cooperación. A partir de las especificaciones dadas para determinar si un proyecto contiene enfoque de género, éstos califican positivamente ya que está demostrado que la violencia es un obstáculo para el pleno ejercicio de los derechos y libertades de las mujeres.<sup>11</sup> Sin embargo, es importante resaltar que los proyectos y políticas destinados a este fin tradicionalmente son de tipo reactivo y no preventivo y rara vez incluyen un análisis del rol de hombres y mujeres en las causas de la problemática.

En su mayoría, los proyectos se basan en las instituciones y mecanismos ya existentes, así como en leyes y programas ya creados, como en el caso de los programas para combatir la desnutrición de la SESAN. Sin embargo, como se verá más adelante, el PEO y la PNPDIM, aun siendo el esfuerzo documental más grande en la institucionalización del enfoque de género, no parecen ser un punto de referencia para la creación y suscripción de proyectos. En general, los proyectos se adhieren a la consecución de los ODM como punto de partida, pero tampoco el ODM3 es especificado como guía.

---

<sup>11</sup> La Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo del 2011 reconoce que: “la violencia armada constituye tanto una causa como una consecuencia del subdesarrollo y obstaculiza en gran medida la consecución de los ODM.” (Ginebra, 2011).

## 2. Alineación

La alineación se refiere a la manera en que los cooperantes y el país han trabajado para alinear sus esfuerzos a partir de las prioridades estratégicas de gobierno, la utilización de los mecanismos nacionales y su reflejo presupuestario. El principio de alineación de la Declaración de París implica que los países donantes basen su apoyo en las estrategias nacionales de desarrollo y sigan los procedimientos del país receptor. Para que la ayuda sea eficaz debe acoplarse a las estrategias nacionales de desarrollo y debe usar (y fortalecer cuando sea necesario) los sistemas públicos de gestión de finanzas y adquisición de bienes y servicios del país receptor. La Declaración de París promueve que los donantes basen su apoyo en los objetivos y metas de los países socios.

La alineación es entonces un proceso de complementariedad entre cooperantes y el gobierno del país receptor. En Guatemala, a partir de las Declaraciones de Antigua I y II, se ha visto una tendencia hacia la implementación para mejorar la alineación a las prioridades nacionales (ante la debilidad de una estrategia de desarrollo operativa y de largo plazo), a partir del enfoque sectorial. Luego de la Declaración de París, los países cooperantes se han comprometido a utilizar en mayor medida los mecanismos nacionales, evitando actuar de manera descentralizada y poco alineada, a través de ONG, organismos autónomos o empresas privadas cuando éstas actúan sin implementar o apoyar las prioridades nacionales.

El fin último consiste en dejar de realizar proyectos específicos y aislados por parte de los cooperantes y remplazarlos por una estrategia coordinada que fortalezca la institucionalidad del país y que apunte hacia la complementariedad y obtención de resultados de desarrollo a través de enfoques programáticos de entrega de la ayuda. Para determinar el nivel de alineación de la ayuda se han considerado dos factores: alineación de la AOD al Presupuesto y Planes Nacionales y la alineación de la AOD al sector de género.

## **2.1. Alineación de la AOD al Presupuesto y Planes Nacionales**

La utilización por parte del donante de los sistemas nacionales de gestión de finanzas públicas y adquisiciones, además de incrementar la eficacia de la ayuda al reducir costes de transacción, contribuye a fortalecer las instituciones del país y favorece la transparencia. La Declaración de París insta a los donantes a que aumenten el uso de los sistemas nacionales cuando estos sean de suficiente calidad y que trabajen con los países socios para reforzar aquellos sistemas que presenten debilidades. Sin embargo, para el 2010, solo el 26% de la AOD en Guatemala utilizó los sistemas de gestión de finanzas públicas.

Cuando la ayuda no entra a presupuesto es gestionada y ejecutada por la cooperación misma, lo que significa muchas veces una falta de planificación según las prioridades estratégicas sectoriales reflejadas en el plan institucional y una falta de alineación con los mecanismos y prioridades del país receptor. Esto fortalece la tesis que la cooperación internacional obedece más a la oferta de las fuentes cooperantes, que a la demanda de lo que el país requiere para complementar sus esfuerzos de desarrollo.

En la siguiente tabla se puede apreciar cómo de cerca de la mitad de la totalidad de cooperación suscrita no entra al presupuesto nacional. Esto provoca que cada institución o unidad ejecutora gestione sus programas y proyectos con base a sus propios objetivos, sin estar vinculados a planes estratégicos o sectoriales.

**Tabla 7.2 Cooperación Suscrita Ingresada a Presupuesto 2008-2010.**

**Mecanismos de Ejecución. Porcentajes**

Fuente	2008		2009		2010		2008-2010	
	PN	CFS	PN	CFS	PN	CFS	PN	CFS
<b>Bilateral</b>	90.1%	90.99%	58.22%	41.78%	29.20%	70.80%	37.79%	62.21%
<b>Multilateral Financiera</b>	99.76%	0.24%	90.23%	9.77%	85.98%	14.02%	91.22%	8.78%
<b>Multilateral</b>	16.05%	83.95%	38.41%	61.59%	2.63%	97.37%	22.12%	77.88%
<b>Total</b>	41.61%	58.39%	62.29%	37.71%	39.27%	60.73%	50.38%	49.62%

PN: Cooperación suscrita y que ingresa al presupuesto nacional.

CFS: Cooperación suscrita para la ejecución bajo control de la fuente cooperante.

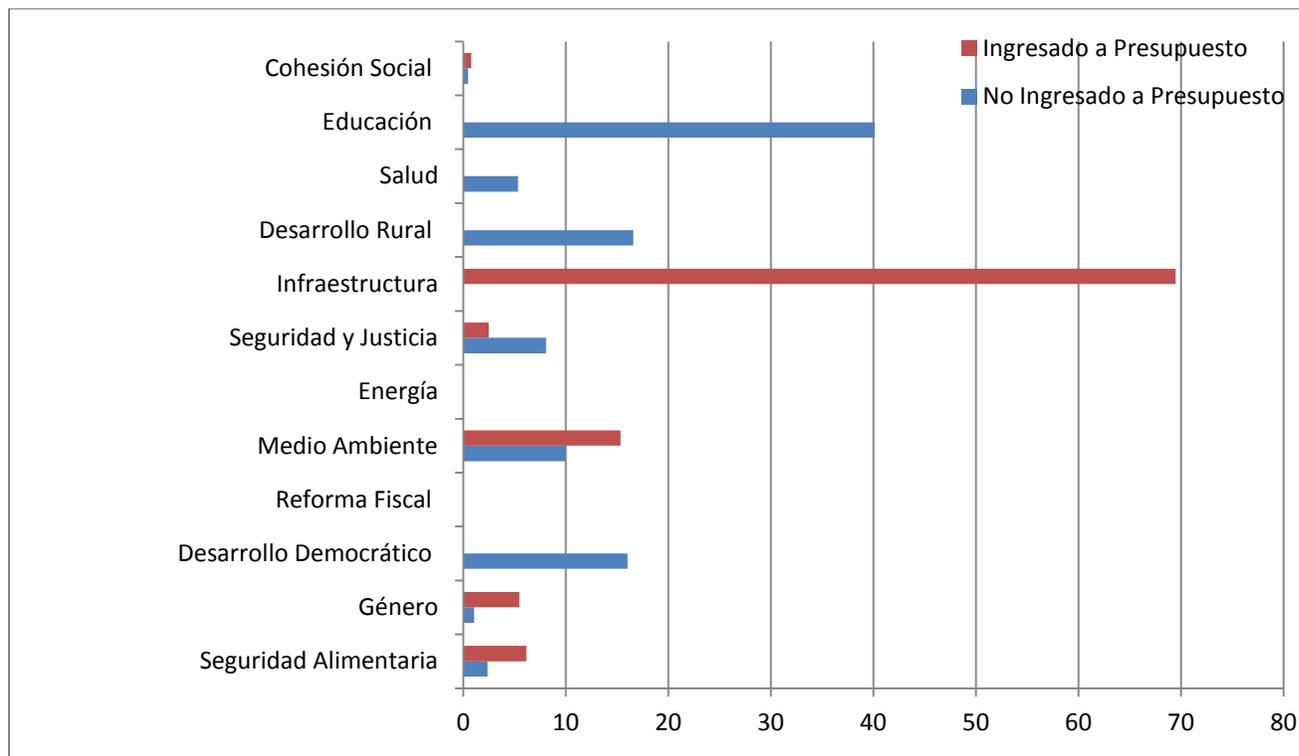
Fuente: Informe SEGEPLAN, 2011

A partir del 2008, las Declaraciones de Antigua I y II establecieron las líneas de priorización a partir de los sectores expuestos como claves para el desarrollo en el Plan de la Esperanza. El Plan de la Esperanza, como se mencionó en capítulos anteriores, estableció 12 sectores prioritarios para el desarrollo del país.

A continuación, se muestran el porcentaje de cooperación que se canalizó a través de mecanismos nacionales para estos 12 sectores y el porcentaje que se suscribió fuera del presupuesto según el Informe sobre la Eficacia de la Ayuda realizado por SEGEPLAN. Cuando la ayuda dirigida al sector público está fielmente reflejada en el presupuesto nacional, se puede inferir que los programas de ayuda están bien conectados con las políticas y procesos del país.

Según SEGEPLAN, la mayoría de fuentes bilaterales y multilaterales se concentran en el sector de servicios sociales, sobre todo en las áreas de salud y asistencia social, trabajo y previsión social, educación, cultura y deportes, ciencia y tecnología, agua, vivienda, desarrollo urbano y rural y medio ambiente. (SEGEPLAN, 2011)

**Grafica 7.2 Convenios de Cooperación Suscrita por Sectores Priorizados en Antigua I y II Fuentes Bilaterales 2008-2010**



Fuente: Elaboración Propia con datos de Primer Informe Nacional sobre Cooperación, SEGEPLAN 2011.

No se detectó ningún fondo que se alinea a las prioridades establecidas por las Declaraciones en educación, salud, energía y desarrollo democrático y transparencia. El sector de género está entre los más bajos porcentajes de cooperación recibida aunque tiene mayor porcentaje de ayuda ingresada al presupuesto.

Para el 2010, la Declaración de París estableció como meta registrar en el presupuesto por lo menos un 85% de la ayuda destinada al sector gubernamental. En Guatemala, según la Encuesta OCDE del 2010, "(...) las estimaciones presupuestarias de los flujos de ayuda equivalían al 35 % de la AOD dirigida al sector público." (OCDE, 2010). Cuando las prioridades del país son claramente distintas a las prioridades de los donantes, es difícil lograr garantizar la eficacia de la ayuda ya que los esfuerzos son dispersos y poco coherentes.

**Tabla 7.3 Alineación de AOD al sector de género (en millones de US\$)**

	Proyectos	Monto	Porcentaje
<b>Ingresado a Presupuesto</b>	19	14.13	15.2%
<b>Fuera de Presupuesto</b>	13	79.16	84.8%

Fuente: Elaboración propia con datos de SEGEPLAN.

A partir del análisis realizado dentro de la investigación, puede notarse a continuación que de los 32 convenios suscritos en el período 2008- 2010, trece no fueron ingresados al presupuesto nacional. Todos los fondos de convenios bilaterales fueron ingresados al presupuesto, lo que significa que los más de US\$79 millones que no ingresaron provienen de fuentes multilaterales. Aunque la cantidad de proyectos sea menor, equivalen a un 84.8% de la AOD recibida.

El hecho que la mayoría de la AOD no ingrese al presupuesto denota una debilidad en la planificación y afecta a las unidades ejecutoras a largo plazo, ya que no existe previsibilidad ni estabilidad en la disponibilidad de los fondos.

Adicionalmente, al compararlo con el porcentaje de cooperación total ingresada a presupuesto, esto denota que el país aún no tiene el liderazgo en el tema de género para la ejecución de la AOD. Esto se vuelve aún más evidente al contabilizar el presupuesto asignado a nivel nacional para la DEMI y SEPREM durante este período de tiempo. En total, en los tres años, a estas dos instituciones se les asignó una cantidad de US\$11,536,373 dólares, poco más del doble de los US\$5 millones de AOD que recibieron estas instituciones; y significativamente menos que el total de US\$93 millones de AOD dirigida al sector de género según las fuentes cooperantes. Proporcionalmente se puede analizar que la prioridad y la incorporación del género, es más bien de la fuente cooperante que del propio país. Si se habla de los temas a los que se destina la AOD, todos los proyectos suscritos durante este período podrían

apoyar, de una u otra forma a los ejes de acción del Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023<sup>12</sup>. Sin embargo la mayoría no se identifican el PEO como directriz para sus acciones. Concretamente, solo los proyectos destinados al fortalecimiento institucional de la SEPREM y DEMI, así como los destinados a la generación de estadísticas e investigaciones con enfoque de género están alineados a los objetivos presentados en el PEO. Estos 9 proyectos de AOD financiera, más el de cooperación técnica con México representan solo el 6% del total de AOD suscrita para este sector, el equivalente a unos US\$5.66 millones. .

Como se puede observar en la siguiente tabla, los temas de salud predominan, por lo que no resulta sorprendente que el Ministerio de Salud Pública (MSPAS)- haya sido el mayor beneficiario de AOD en el período 2008- 2010 con 8 proyectos, de los cuales cuatro le beneficiaban exclusivamente, alcanzando un monto de más de US\$4 millones. Sin embargo, la entidad pública que recibió mayor cantidad de AOD en este período de tiempo fue la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SESAN-, con más de US\$7 millones de dólares a través de 2 proyectos.

---

<sup>12</sup>Los Ejes del PEO Son: Desarrollo Económico y Productivo con Equidad, Recursos Naturales, Tierra y Vivienda; Equidad Educativa con Pertinencia Cultural, Equidad en el Desarrollo de la Salud Integral con pertinencia cultural; Erradicación de la Violencia contra las Mujeres; Equidad Jurídica; Racismo y Discriminación contra las Mujeres; Equidad e Identidad en el Desarrollo Cultural; Equidad Laboral; Mecanismos Institucionales; Participación SocioPolítica; Identidad Cultural de las Mujeres Mayas, Garífunas y Xinkas.

**Tabla 7.4**  
**Instituciones que más AOD recibieron 2008- 2010 (en US\$)**

Institución	Monto
SESAN	\$7,632,924
Secretaría Ejecutiva para la Modernización del Sector Justicia	\$5,222,000
MSPAS	\$4,311,926
DEMI	\$3,799,500
SEPREM	\$1,233,300

Fuente: Elaboración propia con datos de SEGEPLAN.

La Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia, que recibió la segunda mayor cantidad de AOD, fue beneficiaria de un solo proyecto de la AECID para el combate a la violencia contra la mujer. Este fue aprobado para renovación cada uno de los tres años.

En total, 15 instituciones públicas recibieron fondos de la AOD entre 2008 y 2010. Siete de estas fueron beneficiadas una sola vez (CODISRA, RENAP, PGN, APROFAM, Instituto de Defensa Pública Penal, Secretaría de Bienestar Social). En solamente tres proyectos se contempla el trabajo con municipalidades y el Sistema Consejos de Desarrollo.

La Defensoría de la Mujer Indígena y la Secretaría Presidencial de la Mujer, que son las instituciones nacionales del sector de género fueron las que menos AOD recibieron en estos tres años. La DEMI fue beneficiaria de 2 proyectos, uno de ellos de la AECID que duró los tres años y otro de Suecia. La SEPREM fue beneficiaria directa de dos proyectos, además de uno en conjunto con el INE y el de cooperación técnica con

México que no significó un aporte económico. Adicionalmente, fueron beneficiarias en conjunto de un proyecto por parte de UNFPA, de Fortalecimiento Institucional y Empoderamiento de Mujeres en el 2008.

En la siguiente tabla se presenta la relación porcentual entre el presupuesto anual de la SEPREM y DEMI con la AOD recibida cada año. En esta tabla se tomaron en cuenta los fondos recibidos de proyectos dirigidos exclusivamente para cada institución. Como puede observarse, la AOD fue un porcentaje significativo del presupuesto de la SEPREM en 2009, rebasando el 30% y de la DEMI, alcanzando un 25%. En 2010, como se mostró anteriormente, la AOD a estas instituciones disminuyó considerablemente y no llegó al 10% en ninguna de las dos.

**Tabla 7.5 Relación AOD recibida con Presupuesto Asignado 2008-2009 (en millones US\$)**

Año	2008			2009			2010		
	Presupuesto	AOD	%	Presupuesto	AOD	%	Presupuesto	AOD	%
<b>SEPREM</b>	2.135	-- *	--	2.983	0.919	30.8	2.969	0.280	9.4
<b>DEMI</b>	1.414	0.28	24.5	2.034	0.509	25	1.851	0.140	7.5

\*La SEPREM no fue beneficiaria exclusiva de ningún proyecto ese año.

Fuente: Elaboración Propia con datos de SEGEPLAN

Cuando la AOD recibida forma gran parte del presupuesto anual de las instituciones, se visualiza que estas son una prioridad de los cooperantes más que una prioridad del país. En el caso de la SEPREM y la DEMI, su relevancia como instituciones sectoriales de género aún no es tanta como para merecer mayor cantidad de AOD.

### 3. Armonización

La AOD recibida para proyectos reportados como del sector de género en el período 2008 -2010 alcanzó más de US\$93 millones de dólares. A continuación se presenta un análisis de lo realizado por el país, lo recibido por las fuentes, la temporalidad, a que sectores e instituciones beneficiaron y con ello vincular si existe un trabajo conjunto por parte de las fuentes cooperantes, estableciendo si se ha cumplido con los principios de la Declaración de París en lo relativo a la armonización. A partir de los indicadores de cumplimiento establecidos en la Declaración, se analizaron los flujos de AOD recibida por cada fuente cooperante, hacia que temas dirigen sus proyectos, si existe repetitividad en estos y si los cooperantes utilizan procedimientos o mecanismos comunes para evitar la dispersión en sus acciones.

El tema de género fue uno de los presentados como clave por el Gobierno y los Cooperantes en la Declaración de Antigua, sin embargo, fue luego relegado a un segundo plano cuando no se designó una mesa de trabajo para tratarlo, como si se hizo con otros temas como agua o salud. En la siguiente tabla puede observarse como la AOD para este sector se redujo drásticamente durante este período de tiempo, de más de US\$70 millones en 2008 a menos de US\$7 millones en 2010.

**Tabla 7.6 AOD suscrita por año al sector de Género 2008-2010 (en US\$)**

<b>Año</b>	<b>Monto</b>
2008	\$70,258,907
2009	\$16,342,336
2010	\$6,691,514
<b>TOTAL</b>	<b>\$93,292,757</b>

Fuente: Elaboración Propia con datos de SEGEPLAN.

De los más de US\$93 millones de AOD recibida, el 86% proviene de fuentes multilaterales. Estas fuentes, como se presentó anteriormente, son agencias del Sistema de Naciones Unidas –SNU- en Guatemala.

Esto puede analizarse de distintas maneras a partir de los principios de la Declaración de París. Cuando se trabaja a través de agencias, se pueden canalizar en un solo proyecto los fondos donados por más de una fuente y así evitar la dispersión y duplicidad de esfuerzos, lo cual es clave para la armonización. Entre los proyectos analizados, esto sucedió tres veces a través del UNFPA, con la colaboración de Canadá, Noruega y Países Bajos. Sería aún más positivo si el resto de donantes se decidieran a armonizar sus acciones de la misma manera con las agencias o entre ellos mismos. Se encontraron dos proyectos conjuntos, uno en 2008 y otro en 2009, en los cuales varias agencias se unieron para actuar y cada una donó una cantidad. Este también es un buen ejemplo de armonización. Sin embargo, puede notarse que estos son casos excepcionales ya que aún existe una duplicidad de los proyectos entre las mismas agencias del SNU. Aunque sean en distintos años, el UNFPA y UNICEF tienen proyectos similares en el tema de violencia contra la mujer y salud reproductiva.

A continuación se presenta la cantidad de AOD recibida según la fuente cooperante. Entre estas no se cuenta México, que suscribió un convenio de experiencias compartidas y cooperación técnica. Se puede apreciar que los proyectos de la Agencia Española de Cooperación Internacional –AECID- junto con los proyectos conjuntos, son los que más fondos aportaron durante el período 2008- 2010.

**Tabla 7.7 AOD Recibida por Fuente Cooperante (en US\$)**

<b>Fuente</b>	<b>Monto</b>
Japón	\$75,936
PNUD	\$302,592
Corea	\$1,500,000
UNFPA	\$3,204,738
Suecia	\$3,985,800
UNICEF	\$5,678,016
España	\$6,944,000
Varios	\$71,601,675
<b>TOTAL</b>	<b>\$93,292,757</b>

Fuente: Elaboración propia con información de SEGEPLAN.

La AECID, en sus convenios establece que se debe informar si la institución beneficiada está recibiendo AOD de alguna otra fuente durante el mismo período de tiempo. Sería ideal si España decidiera armonizar sus acciones con otras fuentes, sobre todo las multilaterales, para que esos fondos fueran utilizados de manera más eficaz. Sobre todo porque España tiene proyectos que tratan temas similares a los del SNU, especialmente en el tema de violencia contra la mujer y de fortalecimiento institucional para la producción de datos desagregados por género.

A partir de los proyectos analizados se determinó que dentro de lo que la cooperación reporta para el sector de género, existen sub-temas prioritarios. La mayoría de los proyectos, sea cual sea el sub-tema que trabajen, se orientan hacia el fortalecimiento institucional a través de distintas acciones, pero solamente 6 de ellos están dirigidos específicamente a ello.

**Tabla 7.8 Temas priorizados por AOD**

<b>Tema</b>	<b>Número de Proyectos</b>
Fortalecimiento Institucional	6
Salud Reproductiva	5
Derechos/ Participación Social	4
Estadísticas/ Investigación	3
Violencia contra la Mujer	3
Salud Materna	2
Desnutrición	2

Fuente: Elaboración Propia con información de SEGEPLAN.

Existe una alta repetitividad en los proyectos en los sub-temas apoyados, lo que denota poca armonización entre cooperantes. En ocasiones, lo único que diferencia un proyecto de otro es enfoque territorial.

Como pudo notarse, los esfuerzos implementados por las fuentes cooperantes son dispersos e incommunicados. Cuando la ayuda llega de diferentes fuentes, en pequeñas cantidades, en distintos momentos, es más difícil garantizar su eficacia porque no hay estabilidad. La realización de proyectos conjuntos, como los que se identificaron en este análisis, las agencias del SNU facilitan la transferencia de la ayuda. En ese sentido, las agencias del SNU pueden tomar el liderazgo para asegurar que la ayuda esté llegando de manera previsible, ordenada y sin mayor dispersión, como se hizo en los proyectos que contaron con la colaboración de Canadá, Países Bajos y Noruega.

## Conclusiones

El concepto de cooperación internacional cambió significativamente durante el siglo XX. La cooperación pasó de ser estrictamente militar y comercial a tener un enfoque más asistencial. Después de la II Guerra Mundial, el último gran conflicto de escala mundial, se hizo evidente una realidad: la marcada desigualdad en el nivel de desarrollo entre países; mientras unos prosperaban exponencialmente, otros países parecían estar estancados en la pobreza. Fue entonces que surgió el concepto de ayuda al desarrollo (AOD) como mecanismo para paliar las desigualdades.

Desafortunadamente, los primeros intentos no tuvieron mayores frutos, ya que se concentraron en medidas de tipo económico y no humanitario. Las crisis económicas mundiales de los años 70s y 80s revelaron que la solución no era la acumulación de riqueza o la liberalización de los mercados. Estas acciones habían agudizado los problemas de los países en vías de desarrollo y dejaban por fuera la importancia del individuo. En 1990, el lanzamiento del PNUD y sus Informes de Desarrollo Humano fueron uno de los incentivos para cambiar el enfoque de la cooperación para el desarrollo.

La persona humana y la expansión de sus oportunidades y capacidades son el objetivo central del paradigma del desarrollo humano, promovido por personas como Mahbub Ul Haq, el primer director del PNUD a nivel mundial. A partir de los Informes del PNUD, se ha logrado una visión más integral sobre las necesidades humanas para lograr el desarrollo, alejándose del paradigma de acumulación de ingresos. Sin embargo, en el proceso de incorporación del término de desarrollo humano al ámbito de la cooperación y por ende, el tema de igualdad de género han sido secundarios, continuando como desafíos inconclusos en la agenda del desarrollo.

Es común que lo único que se mencione sobre mujeres sean los índices de mortalidad materna y de analfabetismo. En el primer Informe de Desarrollo Humano producido, en 1990, se mencionó la necesidad de invertir más en las mujeres y de producir estadísticas más específicas que permitan diagnosticar la desigualdad de género. Sin embargo, la mujer fue vista como sujeto pasivo receptor de ayuda más que como un

agente clave del desarrollo. El enfoque de derechos humanos es entonces un complemento al enfoque de desarrollo que permite reforzar la necesidad de igualdad en todos los sentidos.

El hecho cúlspide en la agenda internacional para incluir el tema de género se dio a partir de la Cuarta Conferencia de la Mujer y la Plataforma de Acción de Beijing de 1995, donde se reconoció la complejidad del término “género” y se planteó la necesidad de incluir a los hombres también como sujetos de acción. A partir de entonces, el término “género” empezó a incluirse cada vez más en la temática del desarrollo humano. En el 2000, la Declaración del Milenio, de la cual es parte Guatemala, estableció como Objetivo de Desarrollo número tres, la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, limitándose a tres metas: la paridad escolar, la paridad política y la incorporación al ámbito laboral formal. Aunque se entiende que son metas globales, son bastante ambiguas, ya que la paridad numérica no necesariamente representa una igualdad real en la práctica. Además, hay muchos otros factores que inciden en la lucha por la igualdad, como la violencia contra la mujer, que fueron invisibilizados en la Declaración del Milenio.

Durante los años que ha durado el proceso de incorporación de un enfoque más humano al desarrollo, los compromisos de los países donantes de Ayuda Oficial han ido transformándose, sobre todo dentro de la OCDE y su ente rector el CAD. En 1970, se hizo el compromiso del 0.7%, que ha sido la guía principal de la cooperación internacional desde entonces. Más recientemente, los cuatro foros de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda, celebrados en Roma, París, Accra y Busan, han sido la guía para la AOD. Sin embargo, fue la Declaración de París del 2005, el foro que figura como parte aguas para la cooperación internacional, ya que buscó una mayor integración de las acciones de los cooperantes con la de los países beneficiarios y se pudieron consolidar una serie de principios e indicadores para medir la eficacia de la ayuda. Los cinco principios básicos propiciaron la idea de regular un sistema bajo el liderazgo del país receptor e interrelacionarlos con los principios de apoyo, confianza, rendición de cuentas y diálogo a partir de la alineación, apropiación, armonización, gestión por resultados y la rendición de cuentas mutua.

En 2007 se hizo una primera encuesta para monitorear el progreso de los compromisos hechos en la Declaración de París (DP) por los países de la OCDE y luego, en 2010 se hizo una segunda encuesta con 78 países participantes, Guatemala fue uno de ellos. Esta Encuesta logró estimar que tan alineados, apropiados y armonizados estaban los países socios y los cooperantes. Las acciones de Guatemala, como país adherente de la DP, se consolidaron hasta en el año 2008, cuando se creó la Declaración de Antigua, firmada por el Gobierno de Guatemala y el grupo G13 de cooperantes. En ésta se hizo el compromiso de trabajar en conjunto en la búsqueda del alcance de los ODM y adherirse a los principios de la Declaración de París para garantizar la eficacia de la ayuda.

Para poder hacer el análisis del cumplimiento de estos propósitos y en particular de la incorporación del enfoque de género, este análisis partió desde adentro, desde la estrategia nacional de desarrollo existente y los mecanismos sectoriales de género en el país. El sector de género está oficialmente representado en el sistema nacional por la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) y la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI). El trabajo de éstas, a través del Plan de Equidad de Oportunidades (PEO), formulado en el 2008, fue el de coordinar las acciones con otras entidades del Estado para institucionalizar la búsqueda de la igualdad y la incorporación del enfoque de género conforme a lo planteado en la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM). Estas son las máximas instituciones sectoriales de género en el país, que tienen en sus manos tratar temas tan variados como la cobertura de salud, la violencia, el racismo y el empoderamiento de la mujer. La realidad nacional es que las mujeres siguen siendo altamente vulnerables y existe aún un alto índice de desigualdad.

Siendo el tema principal de esta tesis la manera en que se articula la cooperación con la estrategia nacional y la incorporación del enfoque de género (ya sea de forma transversal o sectorial), se pudo determinar, a través del análisis de 32 proyectos que fueron suscritos por fuentes cooperantes bilaterales y multilaterales, que las instituciones sectoriales no son las principales beneficiarias de los proyectos clasificados como de género por los cooperantes. Los principales beneficiarios son los

sectores de salud y justicia, por lo que se evidencia que estas son las prioridades de los cooperantes. En casos como los proyectos para el mejoramiento de salud materna, este es un campo de acciones que el Ministerio de Salud tiene que atender por mandato, y al ser suscritos los proyectos puede que se clasifiquen como dirigidos al sector de género solamente porque las beneficiarias directas son mujeres, no porque tengan como objetivo la igualdad o incluyan un análisis de género en su presentación. Resulta interesante resaltar que ninguno de los proyectos presentados en el período analizado, abordan las metas específicas de empleo formal y educación del ODM3.

En el sentido de la alineación, se evidenció como más del 80% de la AOD recibida por Guatemala en este tema no es ingresada al presupuesto nacional. Esto visibiliza la falta de liderazgo del país para canalizar y manejar los fondos recibidos en la materia, lo que sería un avance significativo conforme al fortalecimiento de la planificación, la previsibilidad y el fortalecimiento de los mecanismos nacionales y de transparencia y rendición de cuentas.

Sumándose a esto, se identificó que los cooperantes no tienen una estrategia de coordinación entre ellos para armonizar la ayuda. La Declaración de Antigua I y II fueron solamente compromisos formales pero no operativos y no se ha logrado evitar la dispersión. Se identificó como acción positiva la canalización de AOD de parte de ciertos países como Canadá, Países Bajos y Noruega, a través de agencias del Sistema de Naciones Unidas. Aparte de ellos, solamente España contempla en sus convenios que se debe notificar si la institución beneficiaria está recibiendo fondos de alguna otra fuente.

Al unir el análisis de los tres principios de la Declaración de París para la Eficacia de la Ayuda en el sector de género, se puede decir que Guatemala aún está lejos de alcanzar las metas. El problema principal se sitúa en función de para quién resulta ser una prioridad el tema. Resalta fundamentalmente que gran parte de los proyectos son destinados al fortalecimiento institucional. Proporcionalmente conforme al presupuesto de la SEPREM y la DEMI, los cooperantes apoyaron significativamente durante el período 2008-2010, alcanzando un punto máximo en el 2009 cuando la AOD significó casi un tercio del presupuesto de las instituciones. Sin embargo, no se puede decir que

esta sea una tarea solo para Guatemala, sino que también se necesita que las fuentes cooperantes asuman responsabilidad y estén dispuestas a trabajar no solo *por* el país sino *con* el país. La inclusión de una perspectiva de género es crucial para garantizar el desarrollo humano, pero este debe ser un compromiso de dos vías, ya que esa es la única manera en que se podrá fortalecer la institucionalidad del sector y consecuentemente, poder alcanzar a la población más vulnerable.

## **Siglas y Acrónimos**

AECID – Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

AOD – Ayuda Oficial al Desarrollo

CAD – Comité de Ayuda al Desarrollo

ECOSOC – Consejo Económico y Social

CEDAW – Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación  
Contra la Mujer (por sus siglas en inglés).

CIDH – Corte Interamericana de Derechos Humanos

CONAPREVI - Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia

DEMI – Defensoría de la Mujer Indígena

IDH – Índice de Desarrollo Humano

KOICA – Agencia de Cooperación Internacional de Corea.

MINEX – Ministerio de Relaciones Exteriores

MINFIN – Ministerio de Finanzas Públicas

MSPAS – Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODM – Objetivo de Desarrollo del Milenio

OEA – Organización de Estados Americanos

ONG - Organización No Gubernamental

ONU – Organización de Naciones Unidas

PGN – Procuraduría General de la Nación

PIB – Producto Interno Bruto

PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

SEGEPLAN - Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia

SEPREM – Secretaria Presidencial de la Mujer

SESAN - Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional

UNDAF – Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo

UNFPA – Fondo de Población de las Naciones Unidas

UNIFEM – Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer

UNICEF – Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez

## Índice de Tablas

Tabla 3.1 Principios de la Declaración de Paris	56
Tabla 5.1 Tendencias de los Indicadores del ODM 3	77
Tabla 5.2 Tasa de Alfabetismo Población de 15 años y más	78
Tabla 5.3 Tasa Bruta de Ocupación según sexo por área geográfica (2006)	78
Tabla 5.4 Índice de Desigualdad de Género por Año, Guatemala.	79
Tabla 5.5 Muertes Violentas de Mujeres 2001-2009	79
Tabla 6.1 Índice de Desarrollo Humano Países Participantes Encuesta OCDE 2010. América Latina.	84
Tabla 6.2 Población, INB per cápita, Pobreza y Extrema Pobreza. América Latina.	85
Tabla 6.3 Total AOD suscrita para sector de género 2008-2010. Millones de US\$.	88
Tabla 6.4 Proyectos de Fuentes Bilaterales Suscritos 2008 – 2010. Millones de US\$.	89
Tabla 6.5 Proyectos de Fuentes Multilaterales Suscritos 2008-2009. Millones de US\$.	98
Tabla 7.1 Presupuestos SEPREM y DEMI 2008-2010. Millones de US\$.	132
Tabla 7.2 Cooperación Suscrita Ingresada a Presupuesto 2008-2010.	

Mecanismos de Ejecución. Porcentajes.	137
Tabla 7.3 Alineación de AOD al sector de Género. Millones US\$.	139
Tabla 7.4 Instituciones que más AOD recibieron 2008-2010. En US\$.	141
Tabla 7.5 Relación AOD recibida con Presupuesto Asignado 2008-2010. Millones US\$.	142
Tabla 7.6 AOD suscrita por año al sector de género 2008-2010. En US\$.	143
Tabla 7.7 AOD recibida por Fuente Cooperante. En US\$.	145
Tabla 7.8 Temas priorizados por AOD.	146

## Índice de Gráficas

Gráfica 3.1 Tendencias de la AOD de países del CAD desde 1960 (en billones US\$)	48
Gráfica 3.2 Porcentaje del PIB destinado a AOD en países del CAD desde 1960	48
Gráfica 5.1 Conocimiento y Uso de Anticonceptivos Mujeres 15-24 años	80
Gráfica 7.1 Presupuesto Asignado SEPREM y DEMI 2008- 2010. Millones de US\$.	133
Gráfica 7.2 Convenios de Cooperación Suscrita por Sectores Priorizados en Antigua I y II. Fuentes Bilaterales 2008-2010.	138

## Bibliografía

Acuerdo Gubernativo 200-2000. (2000) *Secretaría Presidencial de la Mujer*. Guatemala.

Acuerdo Gubernativo 271-2010. (2010) *Reglamento Orgánico Interno Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia*. Guatemala.

Acuerdo Gubernativo 471-2007. (2007). *Reformas a Reglamento Interno Secretaría Presidencial de la Mujer*. Guatemala.

Acuerdo Gubernativo 525-99. (1999). *Defensoría de la Mujer Indígena*. Guatemala.

Alianza Intercambios. (2006). Informe de Guatemala Sobre Violencia Intrafamiliar Julio 2006. Red de la No Violencia contra las Mujeres. En: [http://www.alianzaintercambios.org/files/doc/1167176212\\_1167167473\\_Informe%20Guatemala.pdf](http://www.alianzaintercambios.org/files/doc/1167176212_1167167473_Informe%20Guatemala.pdf) Consultado el 8/11/2012.

Bolaños, Raúl (2013) “El Foro de Busan y sus implicancias actuales para la cooperación internacional”. Universidad Rafael Landívar. Cátedra de Coyuntura Internacional. Guatemala.

Borja Tamayo, Arturo. (2005). *Interdependencia, Cooperación y Globalismo. Ensayos Escogidos de Robert O. Keohane*. Colección Estudios Internacionales, CIDE. México. Pp. 153-189.

CERAC, Small Arms Survey. (2011). Editores: Restrepo, Jorge; Tobón, Alonso. *Guatemala en la Encrucijada: Panorama de una violencia Transformada*. Geneva Declaration. Colombia.

Consejo Económico y Social, ECOSOC (1997). Reporte A/52/3, 18 de septiembre 1997. *Chapter IV: Mainstreaming the gender perspective into all policies and programs in the United Nations System*.

Constitución Política de la República de Guatemala. (1985).

Convención de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo. (2011). En [www.genevadeclaration.org](http://www.genevadeclaration.org) . Consultado el 10/7/2013.

Cumbres y Conferencias de las Naciones Unidas. (2000). De la página del Sistema de Información de la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe, CEPAL. En: [http://www.eclac.cl/cumbres/listado\\_cumbres.asp](http://www.eclac.cl/cumbres/listado_cumbres.asp) Consultado el 12/11/2012

De la Cruz, Carmen. (2009). Citada en: *Igualdad. Gender Mainstreaming*. En: América Latina Genera, Gestión del Conocimiento para la Igualdad de Género. En: [http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1097&Itemid=314](http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&view=article&id=1097&Itemid=314) Consultado el 10/10/2012

Declaración de Antigua I y II. (2008). Guatemala.

Decreto 11-2002. (2002). *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. Congreso de la República. Guatemala.

Decreto 22-2008. (2008) *Ley contra el Femicidio y Otras formas de Violencia contra la Mujer*. Congreso de la República. Guatemala.

Decreto 54-2010. (2010) *Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2011*. Congreso de la República. Guatemala.

Decreto 831-2000 (2000) *Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Contra la Mujer, CONAPREVI*. Guatemala.

Decreto 42- 2001. (2001). *Ley de Desarrollo Social*. Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística, INE. *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI 2006*. (2006). Guatemala.

Hettne, Björn (1995). *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*. Harlow. 2a edición. pp. 154.

Jackson, Robert. Sorensen, Georg. (2010). *Introduction to International Relations. Theories and Approaches*. Cuarta Edición. Oxford University Press. Nueva York, EEUU.

Keohane, Robert O. (1988). *Poder e interdependencia la política mundial en transición*. Buenos Aires. Group Editor Latinoamericano.

Keohane, Robert O. (1989b). *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*. Westview Press.

Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S. (1988). *Realismo e interdependencia En Poder e Interdependencia. La Política Mundial en Transición*. GEL, Buenos Aires, pp. 15-57.

Marco Normativo de la Defensoría de la Mujer Indígena, DEMI. <http://demi.gob.gt/paginas.asp?id=3705&clc=249> Consultado el 19/02/2013.

Mingst, Karen. (2006). *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*. Colección de Estudios Internacionales CIDE. México. pp. 120-123.

Ministerio de Finanzas Públicas, MINFIN (2008). Acuerdo Gubernativo 394-2008. *Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas*. Guatemala.

Ministerio de Relaciones Exteriores, MINEX. (2003) Acuerdo Gubernativo No. 415-2003. *Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Relaciones Internacionales*. Guatemala.

Ministerio de Relaciones Exteriores, MINEX. *Información General*. En: [http://www.minex.gob.gt/Visor\\_Pagina.aspx?PaginaID=6](http://www.minex.gob.gt/Visor_Pagina.aspx?PaginaID=6) Consultado el 19/02/2013.

Moser, Caroline; Moser, Annalise. (2005). *Gender Mainstreaming since Beijing: A review of success and limitations in international institutions*. Publicado en Gender and Development. Vol.13.No.2.

OCDE. (2010). *History of the 0.7% ODA target. Original text from DAC Journal 2002, Vol 3 No 4, pages III-9 –III-11*. En: <http://www.oecd.org/dac/stats/45539274.pdf> Consultado el 04/06/2012.

OCDE. *DAC Glossary of Key Terms and Concepts. Official Development Assistance.*  
En:

[http://www.oecd.org/document/32/0,3343,en\\_2649\\_33721\\_42632800\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/32/0,3343,en_2649_33721_42632800_1_1_1_1,00.html)  
#ODA Consultado del 04/06/2012

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH. (2006). *Preguntas Frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo.* Nueva York.

ONU Mujeres, (2010). *Acerca de ONU Mujeres.* En: <http://www.unwomen.org/es/about-us/about-un-women/> Consultado el 07/06/2012.

ONU Mujeres. (2011). *Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de la OCDE/CAD.* En: <http://www.unwomen.org/es/2011/11/the-oecddac-fourth-high-level-forum-on-aid-effectiveness/> Consultado el 04/06/2012.

Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico, OCDE. (1960). *Convention on the Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD.*  
En: <http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomiccooperationanddevelopment.htm> Consultado el 04/06/2012.

Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico, OCDE. *Acerca de la OCDE.* En:  
[http://www.oecd.org/pages/0,3417,en\\_36734052\\_36761863\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36761863_1_1_1_1_1,00.html)  
Consultado el 04/06/2012.

Organización de Estados Americanos, OEA. (Junio, 1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belem do Pará".* Vigésimo cuarto período ordinario de sesiones Asamblea General de la OEA. Brasil.

Organización de las Naciones Unidas, ONU (2006). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Preguntas Frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo.* Nueva York, Ginebra.

Organización de las Naciones Unidas, ONU. (1994). Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Cairo, Egipto.

Organización de las Naciones Unidas, ONU. (1979). *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*. Nueva York, EEUU.

Organización de las Naciones Unidas, ONU. (1993) *Declaración y Programa de Acción de Viena*. Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 12 de Julio de 1993. Viena, Austria.

Organización de las Naciones Unidas, ONU. (1997) *El derecho al desarrollo*. Carpeta de Prensa. Todos los derechos humanos para todos. En: <http://www.un.org/spanish/hr/50/dpi1937f.htm> 22/08/2012

Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2000). *Informe del Comité Especial Plenario del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General*. (Suplemento No. 3 (A/S-23/10/Rev.1). En: <http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/as2310rev1.pdf> Consultado el 08/11/2012

Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2002). *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Consenso de Monterrey*. Monterrey, México.

Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2002). *Gender Mainstreaming, an Overview*. Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women. Nueva York. Estados Unidos.

Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2008). *Review of the Monterrey Consensus on Financing for Development .Review Session on International Financial and Technical Cooperation for Development: Key Developments since Monterrey. US Government Submission*. En: [http://www.un.org/esa/ffd/doha/chapter4/US\\_submission.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/doha/chapter4/US_submission.pdf) Consultado el 20/06/2012.

Organización de las Naciones Unidas, ONU. *Carta de las Naciones Unidas*. (1945). Preámbulo. <http://www.un.org/es/documents/charter/> Consultado el 03/08/2012

Organización de las Naciones Unidas. (1986). *Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace. Nairobi, 1985*. (Reporte A/CONF.116/28/Rev.1) Nueva York, 1986. En: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/otherconferences/Nairobi/Nairobi%20Full%20Optimized.pdf> Consultado el: 08/11/2012

Organización de las Naciones Unidas. (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, China. <http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/as2310rev1.pdf> Consultado el 08/11/2012.

Organización de las Naciones Unidas. (2000) *Declaración del Milenio. Resolución 55/2 Aprobada por la Asamblea General*. Quincuagésimo quinto período de sesiones, 13 de Septiembre de 2000. Nueva York, EEUU.

Organización de Naciones Unidas, ONU. Millenium Project. (2006) *The 0.7% target, an in-depth look*. En: <http://www.unmillenniumproject.org/press/07.htm> Consultado: 22/07/2012.

Organización para el Desarrollo y Cooperación, OCDE. (2011). *Progreso en la Implementación de la Declaración de París*. Volumen 2. Capítulo Guatemala.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. (2011b). *Módulo Facultativo: Igualdad de Género. Encuesta 2011 de Seguimiento de la Declaración de París. Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo, OCDE. (2003). Primer Foro de Alto Nivel. *Declaración de Roma sobre la Armonización*. Roma, Italia.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo, OCDE. (2005). Segundo Foro de Alto Nivel. *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda*. París, Francia.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo, OCDE. (2008). Tercer Foro de Alto Nivel. *Programa de Acción de Accra*. Accra, Ghana.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo, OCDE. (2011a). *Findings from the Gender Equality Module of the 2011 Paris Declaration Monitoring Survey*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo, OCDE. Cuarto Foro de Alto Nivel. *Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz para el Desarrollo*. (2011c). Busan, Corea.

Pattacini, Valeria. *Historia y Tendencias de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: la construcción de un régimen*. (2009). En: Cuadernos Iberoamericanos de Integración. La cooperación Latinoamérica-Europa. Contexto, preocupaciones, modalidades y actores en la encrucijada. <http://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/tendencias-cooperacion-construccion-69729451> Consultado el 04/06/2012.

Pietilä, Hilka. (2002). *Engendering the Global Agenda. The Story of Women and the United Nations*. En: <http://www.unsystem.org/ngls/gender%20part%203%20main.pdf> Consultado el 04/06/2012.

Presupuesto y Género en América Latina y el Caribe. (2009). Clasificador Presupuestario de Género Iniciativa Nacional Guatemala. En: [http://www.presupuestoygenero.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=495:clasificador-presupuestario-de-genero&catid=64:iniciativas-guatemala&Itemid=400024](http://www.presupuestoygenero.net/index.php?option=com_content&view=article&id=495:clasificador-presupuestario-de-genero&catid=64:iniciativas-guatemala&Itemid=400024) Consultado: 09/02/2013

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo , PNUD. (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. Nueva York, Estados Unidos.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-. *Human Development Report 1990*. (1990). Nueva York, Estados Unidos.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al Desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. (2005). Nueva York, Estados Unidos.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-. (2009). *Área Práctica de Género. Nota Preliminar, Cooperación Sur- Sur*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-. *LAS CUATRO CONFERENCIAS MUNDIALES SOBRE LA MUJER, 1975 A 1995: Una perspectiva histórica*. (2000). En: [http://www.undp.org/cu/pdhl/Modulo4/use/tema2/\(5\).htm](http://www.undp.org/cu/pdhl/Modulo4/use/tema2/(5).htm)  
Consultado el 08/11/2012.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Guatemala. (2010) *Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2009/2010*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al Desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Nueva York, Estados Unidos.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2007). *Guía para la transversalización del enfoque de género en el ciclo de programas y proyectos*. Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2010). *Tercer Informe de Avances en el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2011) *Informe de Desarrollo Humano*.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2012). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011-2012*. Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2013). *Informe de Desarrollo Humano 2013*.

Rostow, Walt W. (1964). *El Proceso de Desarrollo*. Segunda Edición. Biblioteca del Desarrollo Económico. Editorial Ve a y Lea. Argentina.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. (2011a) *Glosario de la Cooperación Internacional*. Guatemala.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. *Primer Informe Nacional sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo y eficacia de la ayuda en Guatemala. Año 2008- 2010*. (2011). Don Quijote, Guatemala.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. (2011). *Primer Informe Nacional sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Eficacia de la Ayuda Guatemala 2008-2010*. Guatemala.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. (2011b). *Informe ejecutivo de resultados de la aplicación encuesta OCDE 2010 en Guatemala y una perspectiva común camino al 4FAN, Busan, 2011*. Guatemala.

Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. (2009). *Conoce Segeplan. Que es Segeplan?* En: [http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com\\_content&view=article&id=30&Itemid=35](http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_content&view=article&id=30&Itemid=35) Consultado: 04/02/2013

Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. *Ejes Estratégicos. Cooperación Internacional*. En: [http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=11&Itemid=52](http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=11&Itemid=52) Consultado: 04/02/2013

Secretaria Presidencial de la Mujer, SEPREM. (2009) *Plan Estratégico 2008-2012*. Guatemala.

Secretaría Presidencial de la Mujer, SEPREM. (2009) *Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades, 2008-2023*. Guatemala.

Sen, Amartya. (1999). *Development as Freedom*. Primera Edición. Anchor Books, Nueva York. Estados Unidos.

Sheahan, John. (1987) *Modelos de Desarrollo en América Latina. Pobreza, Represión y estrategia económica*. Versión española por Juan José Utrilla (1990). Colección Los Noventa. Editorial Patria, Alianza Editorial Mexicana. México.

Sistema de Consejos de Desarrollo. SISCODE.  
[http://sistemas.segeplan.gob.gt/siscodew/ddpgpl\\$modulo.indice](http://sistemas.segeplan.gob.gt/siscodew/ddpgpl$modulo.indice) Consultado:  
06/02/2013

Tickner, Ann. (1992). *Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security*.

United Nations, UN Women. (2011). *Putting Gender Equality at the Centre of Aid Talks*.  
En: <http://www.unwomen.org/2011/10/putting-gender-equality-at-the-centre-of-aid-talks/>  
Consultado: 21/10/2012

Unidad Nacional de la Esperanza, UNE. (2008). *Plan de la Esperanza 2008-2032*. Guatemala.

United Nations, UN Women. (2000) *Five year review of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action (Beijing+5) held in the General Assembly, 5-9 June 2000*. En: <http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/beijing+5.htm>  
Consultado el 08/11/2012.

Wilkinson, Paul. (2007). *International Relations*. Sterling Publishing, Estados Unidos.

### **Proyectos Analizados:**

*Acta Final de la VII Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala.* (2009). México.

Acuerdo Complementario al Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para la implementación del proyecto “*Apoyo Técnico para la Implementación de Bancos de Leche Humana en Guatemala*”. (2008). Brasilia, Brasil.

Carta de Entendimiento entre Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Fondo de Población de las Naciones Unidas. Proyecto GTM5R11A, parte del Programa de País 2005-2008. *Fortalecimiento de la Capacidad Institucional del Sector de Salud para la Prevención y Atención Integral de Víctimas y Sobrevivientes de Violencia Basada en Género y Violencia Sexual en Guatemala*”. 21 de Junio de 2008, Guatemala.

Contrato de Donación entre la Embajada del Japón en la República de Guatemala y el Instituto de la Defensa Pública Penal, para el proyecto de equipamiento para call center gratuita para mujeres afectadas por violencia intrafamiliar. (2009). Guatemala.

Programa Conjunto aprobado por el Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. “*Alianzas para mejorar la situación de la infancia, la seguridad alimentaria y la nutrición.*” Gobierno de la República de Guatemala y Sistema de Naciones Unidas. (2009).

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2010). Documento de Proyecto. *Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales para aplicar el Enfoque étnico y de Género en la Investigación de Desarrollo Humano.* Guatemala.

*Proyecto Empoderamiento Legal de las Mujeres Indígenas.* (2009). Alemania.

*Registro de Discusiones entre el equipo de investigación para implementación de la agencia de cooperación internacional de Corea de la República de Corea y el Ministerio*

*de Salud Pública y Asistencia Social de la República de Guatemala para el proyecto “Mejoramiento de la Salud materno neo-natal en Guatemala”.* (2010).

Resolución de Concesión de Subvención de Cooperación Internacional No. 1731/08. *Proyecto Fortalecimiento Institucional de la Defensoría de la Mujer Indígena de Guatemala para la Promoción y Defensa de los Derechos de las Mujeres Indígenas.* (2008). Madrid, España.

Resolución de Concesión de Subvención de Cooperación Internacional. *Programa de Justicia y Seguridad. Reducción de la Impunidad IV.* (2008). Madrid, España.

Resolución de Concesión de Subvención de Cooperación Internacional. No. 0300103/1689/09. *Proyecto Fortalecimiento del INE en la Institucionalización del Enfoque de Género y Pueblos en la Producción Estadística.* (2009). Madrid, España.

Resolución de Concesión de Subvención de Cooperación Internacional No. 03000233/2432/09. *Proyecto Fortalecimiento Institucional de la Defensoría de la Mujer Indígena para la Promoción y Defensa de los Derechos de las Mujeres Mayas, Garífunas y Xincas de Guatemala.* (2009). Madrid, España.

Resolución de Concesión de Subvención de Cooperación Internacional No. 03000228/2439/09. *Proyecto Fortalecimiento de CODISRA para la Implementación de la Política Pública para la convivencia y la eliminación del racismo y la discriminación racial.* (2009). Madrid, España.

Resolución de Concesión de Subvención de Cooperación Internacional No. 03000271/2701/09. *Proyecto Fortalecimiento del Servicio Civil en Guatemala II* (2009). Madrid, España.

Resolución de Concesión de Subvención de Cooperación Internacional No. 03000234/2431/09. *Proyecto Justicia y Seguridad: Reducción de la Impunidad en Guatemala.* (2009). Madrid, España.

Resolución de Concesión de Subvención de Cooperación Internacional No. 03000232/2433/09. *Proyecto Posicionamiento Político y Fortalecimiento Técnico de la SEPREM.* (2009). Madrid, España.

Resolución de Concesión de Subvención de Cooperación Internacional No. 03000478/1923/10. *Proyecto Fortalecimiento Institucional de la Defensoría de la Mujer Indígena de Guatemala para la Promoción y Defensa de los Derechos de las Mujeres Indígenas.* 25 de Agosto de 2010. Madrid, España.

Resolución de Concesión de Subvención de Cooperación Internacional No. 03000482/1927/10. *Proyecto Justicia y Seguridad: Reducción de la Impunidad.* 25 de Agosto de 2010. Madrid, España.

Sistema de Naciones Unidas en Guatemala –SNU-. (2006). *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo UNDAF Guatemala 2005-2009.*

Sistema de Naciones Unidas en Guatemala –SNU-. (2009). *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo UNDAF Guatemala 2010 -2014.*

UNFPA. (2008). Plan Anual de Trabajo 2008. Proyecto GTM5R11A, parte del Programa de País 2005-2008. *Fortalecimiento de la Capacidad Institucional del Sector de Salud para la Prevención y Atención Integral de Víctimas y Sobrevivientes de Violencia Basada en Género y Violencia Sexual en Guatemala”.*

UNFPA. (2008). Plan Anual de Trabajo 2009. Proyecto GTM5R204. *Fortalecimiento de los Derechos Reproductivos para Fomentar la Accesibilidad a insumos anticonceptivos.*

UNICEF (2008). Plan Anual de Trabajo 2008. *Reforma Legal, Protección de la Niñez y la Mujer.*

UNICEF (2010a) Convenio de Cooperación para Programa No. GUA/2010/023 *Acciones para Impulsar el Derecho a la Identidad y el Registro Universal de Nacimiento, Gratuito y Oportuno con enfoque de Derechos y Pertinencia Cultural.*

UNICEF (2010b) Convenio de Cooperación para Programa No. GUA 2010/003 *Formación de Recursos Humanos en Seguridad Alimentaria y Nutricional.*

UNICEF (2010c) Convenio de Cooperación para Programa No. GUA 2010/015 *Puesta en Marcha de la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas.*

UNICEF (2010d) Convenio de Cooperación para Programa No. GUA 2010/002 *Fortalecimiento de Acciones de Nutrición en la Red de Servicios del MSPAS.*

UNICEF (2010e) Convenio de Cooperación para Programa No. GUA 2010/004 *Modelo de Gestión de Casos de la Procuraduría de la Niñez y la Adolescencia.*

UNICEF. (2008) Plan Anual de Trabajo 2008. *Atención Integrada a la Adolescencia y VIH.*