

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
MAESTRÍA EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS**



**EVALUACIÓN DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE LA  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE EN INSTITUCIONES  
PÚBLICAS DEL SECTOR AMBIENTAL DURANTE EL PERÍODO 2008 – 2014**



**LICDA. MELISSA STEFANI GONZÁLEZ FUENTES**

**GUATEMALA, JUNIO DE 2019**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
MAESTRÍA EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS**



**EVALUACIÓN DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE LA  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE EN INSTITUCIONES  
PÚBLICAS DEL SECTOR AMBIENTAL DURANTE EL PERÍODO 2008 – 2014**

**Informe final de tesis para la obtención del Grado de Maestro en Ciencias,  
con base en el Normativo de Tesis, aprobado por la Junta Directiva de la  
Facultad de Ciencias Económicas, en el punto séptimo inciso 7.2 del acta 5-  
2005 de la sesión celebrada el veintidós de febrero de 2005, actualizado y  
aprobado por Junta Directiva en el numeral 6.1 punto SEXTO del acta 15-  
2009 de la sesión celebrada 14 de julio de 2009.**

**Asesor**

**MSc. ANÍBAL ROGELIO SANDOVAL FABIÁN**

**Autora:**

**LICDA. MELISSA STÉFANI GONZÁLEZ FUENTES**

**GUATEMALA, JUNIO DE 2019**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS**

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA**

Decano:	Lic. Luis Antonio Suárez Roldán
Secretario:	Lic. Carlos Roberto Cabrera Morales
Vocal Primero:	Lic. Carlos Alberto Hernández Gálvez
Vocal Segundo:	MSc. Byron Giovani Mejía Victorio
Vocal Tercero:	Vacante
Vocal Cuarto:	BR. CC.LL. Silvia María Oviedo Zacarías
Vocal Quinto:	P.C. Omar Oswaldo García Matzuy

**JURADO EXAMINADOR QUE PRACTICÓ**

**EL EXAMEN GENERAL DE TESIS SEGÚN**

**EL ACTA CORRESPONDIENTE**

Presidente:	MSc. Carlos Humberto Valladares Gálvez
Secretario:	MSc. José Ramón Lam Ortiz
Vocal I:	Dr. Edelberto Cifuentes Medina



ACTA/EP No. 0535

## ACTA No. 40-2018

En el Salón No. 3 del Edificio S-11 de la Escuela de Estudios de Postgrado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala, nos reunimos los infrascritos miembros del Jurado Examinador, el 17 de octubre de 2018, a las 18:00 horas para practicar el **EXAMEN GENERAL DE TESIS** de la Licenciada **Melissa Stefani González Fuentes**, carné No. 100024161, estudiante de la Maestría en Formulación y Evaluación de Proyectos de la Escuela de Estudios de Postgrado, como requisito para optar al grado de Maestro en Formulación y Evaluación de Proyectos. El examen se realizó de acuerdo con el normativo de Tesis, aprobado por la Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Económicas en el numeral 6.1, Punto SEXTO del Acta 15-2009 de la sesión celebrada el 14 de julio de 2009.

Cada examinador evaluó de manera oral los elementos técnico-formales y de contenido científico profesional del informe final presentado por el sustentante, denominado "**EVALUACIÓN DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE, EN INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL SECTOR AMBIENTAL, DURANTE EL PERÍODO 2008 - 2014**", dejando constancia de lo actuado en las hojas de factores de evaluación proporcionadas por la Escuela. El examen fue APROBADO con una nota promedio de 71 puntos, obtenida de las calificaciones asignadas por cada integrante del jurado examinador. El Tribunal hace las siguientes recomendaciones: Que el sustentante incorpore las enmiendas señaladas por el Tribunal Examinador dentro de los 45 días calendario.

En fe de lo cual firmamos la presente acta en la Ciudad de Guatemala, a los diecisiete días del mes de octubre del año dos mil dieciocho.

MSc. Carlos Humberto Valladares Gálvez  
Presidente

MSc. José Ramón Lam Ortiz  
Secretario



Dr. Ediliberto Cifuentes Medina  
Vocal I

Licda. Melissa Stefani González Fuentes  
Postulante



**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**  
**ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**

## ADENDUM

El infrascrito Presidente del Jurado Examinador CERTIFICA que la estudiante Melissa Stefani González Fuentes, incorporó los cambios y enmiendas sugeridas por cada miembro examinador del Jurado.

Guatemala, 10 de enero de 2019.

(f) \_\_\_\_\_

MSc. Carlos Humberto Valladares Gálvez  
Presidente



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE  
CIENCIAS ECONÓMICAS  
Edificio "s-8"  
Ciudad Universitaria, Zona 12  
Guatemala, Centroamérica

J.D-TG. No. 0369-2019  
Guatemala, 03 de abril de 2019

Estudiante  
Melissa Stefani González Fuentes  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estudiante:

Para su conocimiento y efectos le transcribo el Punto Quinto, inciso 5.1, subinciso 5.1.1 del Acta 06-2019, de la sesión celebrada por Junta Directiva el 26 de marzo de 2019, que en su parte conducente dice:

**"QUINTO: ASUNTOS ESTUDIANTILES**

5.1 Graduaciones

5.1.1 Elaboración y Examen de Tesis

Se tienen a la vista providencias y oficios de las Direcciones de Escuela de Contaduría Pública y Auditoría, Administración de Empresas y de Estudios de Postgrado; documentos en los que se informa que los estudiantes que se listan a continuación, aprobaron el Examen de Tesis, por lo que se trasladan las Actas de los Jurados Examinadores de Tesis y expedientes académicos.

Junta Directiva acuerda: 1º. Aprobar las Actas de los Jurados Examinadores de Tesis. 2º. Autorizar la impresión de tesis y la graduación a los siguientes estudiantes:

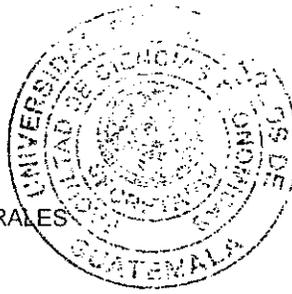
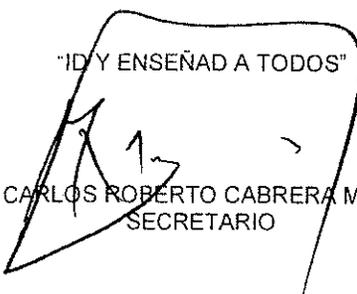
Escuela de Estudios de Postgrado  
Maestría: Formulación y Evaluación de Proyecto

Ref 12- 2019	Melissa Stefani González Fuentes	100024161	EVALUACIÓN DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE. EN INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL SECTOR AMBIENTAL. DURANTE EL PERÍODO 2008 - 2014
--------------------	--	-----------	--

3º. Manifestar a los estudiantes que se les fija un plazo de seis meses para su graduación".

"D Y ENSEÑAD A TODOS"

LIC. CARLOS ROBERTO CABRERA MORALES  
SECRETARIO



## **ACTO QUE DEDICO**

<b>A DIOS:</b>	Por permitirme alcanzar mis anhelos.
<b>A MIS PADRES:</b>	Por concederme la vida.
<b>A MIS HERMANOS:</b>	Por su incondicionalidad.
<b>A MI HIJA:</b>	Por acompañarme en esta fase de la vida.
<b>A SU PAPÁ:</b>	Por su dedicación y respaldo en este proceso.
<b>A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:</b>	Por guiarme hacia un camino de superación constante.
<b>A LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO:</b>	Por los conocimientos adquiridos; especialmente, a mi asesor, el Lic. Aníbal Rogelio Sandoval Fabián, M. Sc., por su objetividad en la asesoría y al Lic. Mario Arriaza, por su guía inicial en el diseño de esta investigación.
<b>A LOS COLEGAS DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS</b>	Por conceder parte de su tiempo de servicio para realizar las entrevistas durante el trabajo de campo; especialmente, en los Ministerios de Finanzas Públicas (MINFIN), Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), Ambiente y Recursos Naturales (MARN), así como en el Instituto Nacional de Bosques (INAB), Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN) y Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

## Contenido

SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	i
RESUMEN .....	iii
INTRODUCCIÓN .....	vi
1. ANTECEDENTES.....	1
2. MARCO TEÓRICO .....	6
2.1. <i>Teoría sobre Desarrollo</i> .....	6
2.2. <i>Teoría sobre la Institucionalidad</i> .....	7
2.3. <i>La Cooperación Internacional en Guatemala</i> .....	8
2.4. <i>Fundamentos de la Evaluación de Proyectos</i> .....	9
2.5. <i>De la Evaluación Ex Ante</i> .....	10
2.6. <i>De la Apropiación</i> .....	12
2.7. <i>De la Sostenibilidad</i> .....	13
3. METODOLOGÍA.....	14
3.1. <i>Definición del Problema</i> .....	14
3.2. <i>Objetivos de Investigación</i> .....	15
3.2.1. General.....	15
3.2.2. Específicos .....	16
3.3. <i>Ámbito de Aplicación</i> .....	16
3.4. <i>Hipótesis</i> .....	17
3.5. <i>Especificación de Variables</i> .....	18
3.6. <i>Diseño de la Investigación</i> .....	18
3.7. <i>Enfoque de la Investigación</i> .....	19
3.8. <i>Técnicas</i> .....	20
3.9. <i>Diseño de la Muestra</i> .....	20
3.10. <i>Procedimiento en el Desarrollo de la Investigación</i> .....	23

4. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS .....	25
4.1. Marcos legales, normativas internas y otros lineamientos orientadores a las instituciones públicas guatemaltecas en el proceso de formulación de proyectos .....	25
4.2. Proceso de formulación de proyectos institucionales apoyados por la cooperación internacional no reembolsable en medio ambiente .....	32
4.3. Proceso de formulación de proyectos de cooperación internacional no reembolsable de las fuentes cooperantes .....	37
4.3.1. Reino de España .....	38
4.3.2. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) .....	39
4.3.3. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) .....	40
4.3.4. Cooperación Alemana .....	40
4.3.5. Unión Europea (UE) .....	41
4.3.6. Formulación de un Proyecto de Éxito .....	42
4.4. Apropiación institucional de los proyectos apoyados por la cooperación internacional no reembolsable en materia de medio ambiente y la sostenibilidad de sus resultados.....	44
5. PROPUESTA DE ORIENTACIONES PARA LA APROPIACIÓN Y SOSTENIBILIDAD INSTITUCIONAL DE LOS PROYECTOS APOYADOS POR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE EN LA TEMÁTICA DE MEDIO AMBIENTE .....	51
5.1. Legislación y Normativa.....	51
5.2. Proceso de Formulación.....	52
5.3. Apropiación y Sostenibilidad.....	54
5.3.1. Para la Apropiación.....	54
5.3.2. Para la Sostenibilidad .....	56
5.3.3. Buenas Prácticas para Institucionalizar los Resultados.....	58
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	60
Conclusiones .....	60
Recomendaciones.....	63
BIBLIOGRAFÍA .....	65

A. FICHA DE ANÁLISIS DE CONTENIDO DEL MARCO LEGAL Y NORMATIVO QUE ORIENTA A LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE PROYECTOS.....	70
B. MODELO DE ENTREVISTA REALIZADA .....	78
C. CARTA DE PRESENTACIÓN PARA ENTREVISTA.....	83
D. TABULACIÓN DE ENTREVISTAS. ....	84
E. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES .....	97
F. PROYECTOS DE CI FORMULADOS Y CONTRATADOS DE 2008 A 2014 EN MEDIO AMBIENTE .....	101
G. CIRCUITO NACIONAL PARA LA APROBACIÓN DE RECURSOS BILATERALES Y MULTILATERALES PROVENIENTES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA .....	103

#### Tablas

Tabla 1 Métodos y Técnicas de Investigación de la Metodología Cuantitativa .....	19
Tabla 2 Instituciones Beneficiarias por Proyectos de CINR en el Tema de Medio Ambiente.....	21
Tabla 3 Guatemala: Proyectos en Medio Ambiente apoyados por CINR de 2008 a 2014 .....	28
Tabla 4 Guatemala: Instrumentos de Formalización de CI Suscritos con Fuentes Cooperantes.....	28
Tabla 5 Guatemala: Tiempo de los Expertos Entrevistados en el Cargo .....	34
Tabla 6 Guatemala: Significado y Aplicación de Evaluación Ex Ante .....	35

#### Gráficos

Gráfico 1 – Conocimiento sobre el proceso de formulación de proyectos en materia de medio ambiente. Fuente: Elaboración propia con datos del trabajo de campo, 2018.....	32
Gráfico 2 – Participación en el proceso de formulación de proyectos en materia de medio ambiente. Fuente: Elaboración propia con datos del trabajo de campo, 2018.....	33
Gráfico 3 – Responsable de la formulación de proyectos en materia de medio ambiente. Fuente: Elaboración propia con datos del trabajo de campo, 2018. ....	34

Gráfico 4 – Percepción sobre el nivel de ejecución de los proyectos en materia de medio ambiente. Fuente: Elaboración propia con datos del trabajo de campo, 2018.....	45
Gráfico 5 – Percepción sobre el nivel de apropiación de los proyectos en materia de medio ambiente. Fuente: Elaboración propia con datos del trabajo de campo, 2018.....	46
Gráfico 6 – Percepción sobre el nivel de sostenibilidad de los proyectos en materia de medio ambiente. Fuente: Elaboración propia con datos del trabajo de campo, 2018.....	48
Gráfico 7 – Proceso de Formulación de Proyectos. Fuente: Elaboración propia con datos del trabajo de campo, 2018.....	52
Gráfico 8 – Factores para la Apropiación de los Proyectos de Medio Ambiente. Fuente: Elaboración propia con datos del trabajo de campo, 2018. ....	55
Gráfico 9 – Factores para la Sostenibilidad de los Proyectos de Medio Ambiente. Fuente: Elaboración propia con datos del trabajo de campo, 2018. ....	57
Gráfico 10 – Decálogo de Buenas Prácticas para Institucionalizar los Resultados de los Proyectos de Medio Ambiente, Apoyados por CINR. Fuente: Elaboración propia con datos del trabajo de campo, 2018. ....	59

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

<b>AACID</b>	Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>AECID</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BIRF</b>	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
<b>CAD</b>	Comité de Ayuda al Desarrollo
<b>CCI</b>	Consejo de Cooperación Internacional
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CINR</b>	Cooperación Internacional No Reembolsable
<b>CIV</b>	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
<b>CONADUR</b>	Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
<b>CONAP</b>	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
<b>CONCYT</b>	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
<b>CONRED</b>	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
<b>EML</b>	Enfoque de Marco Lógico
<b>GIZ</b>	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> (Cooperación Técnica Alemana)
<b>IGSS</b>	Instituto Guatemalteco y de Seguridad Social
<b>ILPES</b>	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
<b>INAB</b>	Instituto Nacional de Bosques
<b>INAP</b>	Instituto Nacional de Administración Pública
<b>INSIVUMEH</b>	Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología
<b>JICA</b>	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
<b>KfW</b>	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (Instituto de Crédito para la Reconstrucción)
<b>LOP</b>	Ley Orgánica del Presupuesto
<b>MAGA</b>	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
<b>MAP</b>	Marco de Asociación de País (con España)

<b>MARN</b>	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
<b>MEM</b>	Ministerio de Energía y Minas
<b>MIDEPLAN</b>	Ministerio de Planificación y Cooperación (Chile)
<b>MINDEF</b>	Ministerio de Defensa Nacional
<b>MINEDUC</b>	Ministerio de Educación
<b>MINFIN</b>	Ministerio de Finanzas Públicas
<b>MINGOB</b>	Ministerio de Gobernación
<b>MSPAS</b>	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>ONU</b>	Organización de Naciones Unidas
<b>PCINR</b>	Política de Cooperación Internacional No Reembolsable
<b>PSMAA</b>	Plan Sectorial Multianual de Ambiente y Agua
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>SEGEPLAN</b>	Secretaría de Planificación y Programación
<b>SAT</b>	Superintendencia de Administración Tributaria
<b>SESAN</b>	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
<b>SNIP</b>	Sistema Nacional de Inversión Pública
<b>SIPECIF</b>	Sistema de Prevención y Control de Incendios Forestales
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>USAID</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

## RESUMEN

Este documento presenta los resultados de la investigación realizada a raíz de los bajos niveles de apropiación y sostenibilidad que presentan buena parte de los proyectos apoyados con recursos de la Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR), en el sector medio ambiente. De conformidad con la bibliografía consultada inicialmente, este fenómeno sucede por falta e involucramiento en los actores responsables de la formulación de dichos proyectos o por desconocimiento de la normativa y metodología para formular este tipo de proyectos, previo a su negociación, dificultando plasmar algunos elementos que permitieran llevar a cabo al final de su implementación, una adecuada estrategia de salida, que contribuyera a la sostenibilidad de los resultados alcanzados en las instituciones beneficiarias y responsables de dichos proyectos.

La metodología diseñada para desarrollar esta investigación estableció como objetivo general de la misma “Evaluar el proceso de formulación de proyectos de las instituciones públicas en materia de medio ambiente para determinar la sostenibilidad institucional de los proyectos apoyados por la CINR”, a través de tres objetivos específicos: 1) Analizar la existencia de marcos legales, normativas internas u otros lineamientos que orienten a las instituciones públicas en su proceso de formulación de proyectos, 2) Analizar el proceso de formulación de proyectos apoyados por la CINR que tienen las instituciones públicas de Guatemala, rectoras en el tema de medio ambiente y 3) Determinar si existe apropiación interna en las instituciones nacionales de los proyectos apoyados por la CINR en materia de medio ambiente, que permita identificar buenas prácticas para la sostenibilidad de los resultados.

Para ello, se tomó como hipótesis de investigación que *el uso de la evaluación ex ante en el proceso de formulación de proyectos contribuye a la apropiación y sostenibilidad institucional de los proyectos apoyados por la CINR en el tema de medio ambiente.*

El investigación permitió evidenciar que la hipótesis mencionada en el párrafo anterior puede darse por comprobada parcialmente, en virtud que todos los entrevistados,

escogidos de conformidad con una muestra de expertos, coinciden en la importancia y la necesidad de utilizar herramientas de formulación como la evaluación *ex ante* en la fase de preparación de los proyectos de medio ambiente, apoyados por CINR. Durante el mismo estudio de campo, se pudo evidenciar también que el uso exclusivo de esta herramienta *per se* no generaría la apropiación de los resultados alcanzados ni la sostenibilidad institucional deseada.

Asimismo, durante el análisis documental y las entrevistas, se pudo rescatar una serie de factores que sí contribuyen a la apropiación y sostenibilidad de los resultados alcanzados por los proyectos de medio ambiente apoyados por CINR, entre los que cabe mencionar la observancia del marco de políticas públicas, la homologación de objetivos entre receptor y oferente, o la utilización de mecanismos de ejecución efectivos, para el caso de la apropiación, y la socialización de los productos alcanzados al interno de la institución, empoderamiento de los niveles jerárquicos en la implementación e institucionalización de resultados, para el caso de la sostenibilidad.

En el desarrollo de la presente investigación, se pudo establecer un decálogo de buenas prácticas que desde la experiencia de las instituciones pueden ser replicadas como medidas para institucionalizar los resultados alcanzados por los proyectos en materia de medio ambiente, con apoyo de la CINR, las cuales debieran ser tomadas en cuenta en la formulación de futuros proyectos.

En conclusión, se pudo: 1) confirmar la existencia de marcos legales, normativos y demás lineamientos que orientan a las instituciones públicas en el proceso de formulación de proyectos, incluso para los proyectos en la temática de medio ambiente; 2) evidenciar que con relación a la evaluación *ex ante*, el uso de esa herramienta en la formulación de proyectos de medio ambiente es apoyada para aquéllos financiados por CINR; 3) confirmar que las herramientas de evaluación *ex ante*, sin embargo, no son determinantes en la apropiación y sostenibilidad de los resultados alcanzados de los proyectos, pues estos elementos dependen más de causas estructurales al interno de las instituciones; 4) resaltar que la apropiación y la sostenibilidad de los resultados alcanzados por los proyectos apoyados por CINR en materia de medio ambiente se

encuentra en función del fortalecimiento institucional de las instituciones contraparte y no solamente de las herramientas técnicas de las que se haga uso; 5) confirmar que la eficacia en la implementación de las políticas públicas es eficaz en la medida que se consoliden las instituciones, a través del apoyo de ciertos programas/proyectos, independientemente sean apoyados por CINR o con recursos propios.

## INTRODUCCIÓN

En la esfera internacional, desde el año 2000 se han hecho esfuerzos por optimizar los recursos de la Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR). Entre ellos, se ubican los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuyo período de cumplimiento alcanzó 2015, momento en el que después de una evaluación de su desempeño, surgieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a partir de 2016. Mientras que el ODM siete establecía “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”, actualmente existen el ODS seis (6), 12, 13 y 15, con elementos desagregados del ODM referido, tales como agua limpia y saneamiento, producción y consumo responsable, acción y por el clima y vida de ecosistemas terrestres.

En el año 2005, se suscribe la Declaración de París, sobre la eficacia de la ayuda, entre cuyos principios básicos se encuentran la apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua. La manera de operativizar estos elementos a nivel nacional para el Estado de Guatemala, fue a través de la Política de Cooperación Internacional No Reembolsable, con vigencia a partir de 2015. No obstante, entre el año 2005 y 2015, se fueron creando espacios de diálogo que igualmente perseguían la eficacia a nivel sectorial, a través de mesas sectoriales conformadas por donantes y representantes de Gobierno, resultado de las Declaraciones de Antigua I y II.

De estos espacios, se rescata el de la Mesa de Ambiente y Agua, por los resultados que logró alcanzar durante su vigencia, materializándose uno de ellos en el Plan Sectorial Multianual de Ambiente y Agua para el período 2011 a 2013, cuya etapa de preparación e implementación está inmersa en el período de la presente investigación, que abarca de los años 2008 a 2014, como también coincide con una de las líneas de investigación de la Escuela de Estudios de Posgrado: medio ambiente.

Por lo anterior, la presente investigación tiene como objetivo general identificarla existencia de los programas/proyectos que existían en materia de medio ambiente y que eran apoyados por la CINR, a través de las instituciones públicas, actuando éstas como beneficiarias o responsables principales en la contratación de estos recursos para el período 2008 – 2014. Durante la misma, se identificó preliminarmente el proceso de formulación de proyectos que emprenden las instituciones, observando que el mismo tenía debilidades en términos de capacidad técnica para formular, una baja participación de la institución en la fase de formulación, lo cual tiene como consecuencia aparente los bajos niveles de apropiación institucional de los resultados de los proyectos y, en consecuencia, baja sostenibilidad de los mismos.

Esta problemática en los proyectos de apoyados por CINR en el sector medio ambiente se deriva además de la baja capacidad técnica para formular, para negociar y ejecutar dichos proyectos. Por tanto, el problema identificado para la presente investigación se enfocó desde el punto de vista de la formulación y evaluación de proyectos.

Asimismo, considerando que la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD)<sup>1</sup> demostró una disminución de 2008 a 2010, pasando de representar un 6.08% del Presupuesto Nacional de Ingresos y Egresos del Estado en 2008 a representar un 5.18% en 2010, es necesario poner atención a la eficiencia del uso de los escasos recursos que ingresan al país en concepto de donaciones. Sobre todo, para implementar proyectos cuya principal restricción es el período de ejecución, que en Guatemala

---

<sup>1</sup> La AOD está conformada por los flujos de ingresos al país, en términos de cooperación internacional reembolsable (préstamos) y de cooperación internacional no reembolsable (donaciones).

cobra mayor importancia derivado del ciclo de planificación y asignación presupuestaria anual, el cual abarca aproximadamente nueve (9)<sup>2</sup> meses.

Por lo anterior, la realización de la presente investigación se justifica en virtud que las implicaciones prácticas que tiene, según lo establecen Hernández Sampieri, Fernández Collado & Baptista Lucio, 2010, p. 40, se remiten a la identificación de elementos que deben ser utilizados por la institucionalidad pública en la formulación de proyectos de CINR en materia de medio ambiente, tales como la normativa, el proceso de formulación y las buenas prácticas para la apropiación y sostenibilidad, con el fin de abordar de mejor manera los bajos niveles de apropiación y sostenibilidad de este tipo de proyectos que no permiten una mejor prestación de bienes y servicios a la ciudadanía.

Como parte de la metodología, se estableció como hipótesis que *el uso de la evaluación ex ante en el proceso de formulación de proyectos contribuye a la apropiación y sostenibilidad institucional de los proyectos apoyados por la cooperación internacional no reembolsable en el tema de medio ambiente.*

Conforme a lo anterior, este informe presenta los resultados de la investigación realizada en el área delimitada para la misma, centrada en el proceso de formulación de proyectos que poseen las instituciones públicas que atienden este sector, en cinco capítulos, como se describe a continuación:

El capítulo I aborda los antecedentes del tema, desde los esfuerzos realizados por lograr mayores niveles de eficiencia en el uso de la AOD hasta cómo estos esfuerzos se han operacionalizado en Guatemala; particularmente, en el sector de

---

<sup>2</sup> Contados desde la presentación del Plan Operativo Anual (POA) de las instituciones, acción realizada en abril de cada año, hasta los ajustes realizados a su presupuesto en diciembre del mismo año.

medio ambiente. Posteriormente, el capítulo II incluye un Marco Teórico y Conceptual que identifica una serie de teorías y conceptos o principios por medio de los cuales se persigue apoyar la tesis en cuanto a la necesidad de fortalecer la institucionalidad pública, a fin que ésta esté en posibilidad de desarrollar las capacidades de la población a la que sirve. Dicho capítulo incluye también los elementos conceptuales que será necesario conocer, a fin de lograr una mejor comprensión de los temas abordados.

El capítulo III incluye el apartado de la metodología desarrollada durante la misma y un resumen de las técnicas e instrumentos de medición aplicados.

El capítulo IV presenta la discusión de los resultados de la evaluación del proceso de formulación de proyectos que tienen las instituciones públicas rectoras o beneficiarias del tema de medio ambiente. Aquí se observan los resultados relacionados con la sostenibilidad institucional que alcanzan los proyectos objeto de estudio, para el período 2008-2014, que fueron apoyados por la cooperación internacional.

Más adelante, el capítulo V presenta la *Propuesta de orientaciones para la apropiación y sostenibilidad institucional de los proyectos apoyados por la cooperación internacional no reembolsable en la temática de medio ambiente*. El mismo presenta una serie de elementos mínimos que las instituciones y/o sus formuladores debieran observar para generar la sostenibilidad y apropiación de esos proyectos. Entre estos elementos, se destaca el papel de la evaluación *ante* en la formulación de proyectos y su contribución a la apropiación y sostenibilidad de estas intervenciones.

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones que derivaron de este proceso de investigación y los apéndices.

## 1. ANTECEDENTES

En el año 2000, con miras a detener los efectos de debilitamiento que tenía la atomización de la cooperación internacional en los países receptores de ésta, se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales debían cumplirse en 2015 y que, una vez evaluado el cumplimiento de los mismos, derivaron en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a partir de 2016. Entre éstos, el ODM siete establecía “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”. Sin embargo, al no haber alcanzado las metas esperadas en la fecha, en el marco de los ODS, se pueden identificar como objetivos conexos al anterior, al menos los ODS 6 “Agua limpia y saneamiento”, ODS 12 “Producción y consumo responsable”, ODS 13 “Acción por el clima” y ODS 15 “Vida de ecosistemas terrestres”.

En el año 2005, con la firma de la Declaración de París, se establecieron cinco principios básicos que permitirían mejorar la calidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo, que serían: i) la *apropiación*, ii) *alineación*, iii) *armonización*, iv) *gestión orientada a resultados*, y v) *responsabilidad mutua*. Entre estos principios, para la presente investigación, se utiliza el principio de apropiación, por ser el que establece que los “países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo(Barrón Arce, Velasco López, & Ramírez G., 2010, p. 2)”.

Se considera que el principio de apropiación es el que da paso a que se puedan alcanzar los otros cuatro y, en consecuencia, alcanzar una verdadera eficacia de la ayuda, como un complemento a los recursos nacionales y no en sustitución de éstos, según lo indica la Política de Cooperación Internacional No Reembolsable de Guatemala (Segeplán, 2015, p. 2).

En Guatemala, desde marzo de 2007, existe una Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente<sup>3</sup> y los Recursos Naturales. Dicha política encuentra su marco legal en el Acuerdo Gubernativo 63-2007. La misma contempla la *creación de espacios para la generación de alianzas entre el Gobierno y la empresa privada [...] la cooperación internacional, etc. para discutir, planificar y realizar acciones, en los temas de energía, recurso hídrico, turismo, calidad ambiental, biotecnología, gestión ambiental de la producción industrial y mercado de servicios ambientales.*

Asimismo, como parte de la línea de acción B de la referida política – *Desarrollo de mecanismos e instrumentos ambientales para la producción y la gestión de la calidad ambiental*(MARN, 2007, p. 12), la misma contempla la generación de alianzas con la cooperación internacional, a fin de propiciar la cooperación técnica y financiera para la investigación y la innovación, tanto para la implementación de programas y proyectos en el marco de la política misma como para la generación y transferencia de tecnologías limpias y de incentivos.

Para ello, considera importante el fortalecimiento y desarrollo de la institucionalidad, así como la participación en instancias efectivas de coordinación de políticas públicas. Si estas intenciones de política pública se han materializado en los proyectos formulados posteriormente a la implementación de la misma, así como cuáles son las lecciones que puede dejar su metodología de formulación para la aplicación en otros proyectos, es parte de lo que buscó establecer esta investigación.

---

<sup>3</sup>El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el ser humano que hacen posible su existencia y su desarrollo, así como los de los otros organismos vivos con que interactúa en un espacio y tiempo determinados; según lo establecido en el Anexo IV – Glosario y Términos Ambientales – de la Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos, Acuerdo Gubernativo 63-2007.

De conformidad con información de la Segeplán, en 2010, se identificó que sólo el 40% (SEGEPLAN, 2011, p. 81) de las instituciones nacionales del Organismo Ejecutivo contaban con una unidad de cooperación internacional. Sin embargo, la mayoría de las funciones de formulación y gestión de este tipo de proyectos son desarrolladas por las unidades de planificación, en primera instancia, las cuales normalmente carecen de una cartera de proyectos formulada con base en las necesidades reales que tiene la institución para prestar los servicios que debe generar la misma. Por ello, la mayoría de los proyectos que se llegan a formular y presentar ante los donantes, responden más que todo a la oferta que estos mismos ponen a disposición de la institución.

En Guatemala, a raíz de la Declaración de Antigua I, espacio de diálogo entre el Consejo de Cooperación Internacional (CCI) y el grupo organizado de donantes en el país, se acordó dar respuesta a una demanda específica nacional en siete áreas, entre las cuales se encuentra el medio ambiente. De hecho, se estableció una mesa sectorial por cada área priorizada, entre las cuales se encontraba la Mesa de Ambiente y Agua. Dicha mesa generó los productos más sobresalientes, en comparación con las mesas de los otros sectores. Uno de estos productos fue el Plan Sectorial Multianual de Ambiente y Agua (PSMAA) para el período 2011 – 2013, entre cuyos objetivos estratégicos se mencionan (Guatemala, 2010, p. x):

- "a) Disminuir la vulnerabilidad ambiental de Guatemala a los eventos hidrometeorológicos extremos, a través del fortalecimiento de la capacidad de adaptación al cambio climático y el uso racional de los recursos naturales renovables.
- b) Gestionar de forma integrada las cuencas hidrográficas y el recurso hídrico para hacer accesible el agua técnicamente factible a beneficio del desarrollo humano transgeneracional y la economía nacional, promoviendo mejores prácticas de uso y saneamiento, en un marco de gobernabilidad del agua.

- c) Asegurar el equilibrio ecológico y la biodiversidad en el país a través de la conservación, protección y manejo sostenible de los recursos naturales.
- d) Impulsar la concienciación y la responsabilidad socio ambiental de todos los sectores, para asegurar el uso de los bienes y servicios naturales de forma multifinalitaria y transgeneracional.”

El PSMAAllama particularmente la atención y estimula el análisis sobre la metodología implementada por dicho sector, tanto en términos de recurso humano como técnicos. Por tanto, al analizar más detalladamente la dinámica desarrollada en este sector, se espera determinar los elementos que permitieron avanzar hacia un mayor nivel de apropiación de las intervenciones planificadas en el seno de dicha mesa.

La priorización anteriormente mencionada coincide con una de las líneas de investigación que actualmente dicta la Escuela de Estudios de Posgrado, cual es “medio ambiente”, por lo que a partir de allí, se decidió emprender el presente estudio enfocado en ese sector y los proyectos de cooperación internacional no reembolsable que se han suscrito bajo esa categoría con la institucionalidad pública en Guatemala, para el período 2008 – 2014.

Cabe destacar que algunos de los proyectos suscritos en el período de referencia, se encontraban ya identificados y priorizados en el PSMAA, si bien no con el mismo nombre, sí con los mismos objetivos y, en algunos casos, incluso escalandohasta el establecimiento de programas, agrupando a dos o más de los proyectos mencionados en dicho Plan.

Uno de estos casos es el del proyecto “Arrecifes artificiales para incrementar la productividad de la pesca artesanal en las costas de los océanos Pacífico y Atlántico”, a cargo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), cuyo financiamiento proviene del Gobierno de Italia, mientras que por

otro lado, el Plan priorizó los proyectos “Propuesta para el desarrollo de un programa de incentivos a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad” y “Fortalecimiento de la capacidad de gestión de áreas protegidas por parte del SIGAP”, ambos a cargo del Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), los cuales pasaron a formar parte del programa “Consolidación del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas Life Web”, cuyo financiamiento proviene del Gobierno de Alemania.

Asimismo, se debe resaltar que posterior a la priorización realizada en el seno de la Mesa, las instituciones involucradas han tenido que responder a los lineamientos de los donantes, en términos de formulación, lo cual conllevó una etapa preparatoria, en algunos casos, de más de un año, por lo que recobró valor investigar el proceso de formulación que tiene cada institución.

## **2. MARCO TEÓRICO**

A continuación, se presenta una contextualización que entrelaza, tanto el marco teórico utilizado para sostener la presente tesis, como algunos elementos conceptuales necesarios para la comprensión del mismo.

### **2.1. Teoría sobre Desarrollo**

Existen varias teorías sobre el desarrollo: económico, humano, etc., si bien algunos autores han declarado que no existe más la Teoría sobre Desarrollo, ya que las teorías maduras hasta cierta época, se basaban sobre todo en la medición del crecimiento *per cápita*, más que en el desarrollo en sí, sin tomar en cuenta las externalidades que pueden afectar el mismo. Por ello, esta investigación tomó como base la teoría desarrollada por Amartya Sen.

De acuerdo con Sen (1985), “el bienestar en términos de capacidades está delimitado por su estructura básica de derechos y oportunidades y las ‘realizaciones’ que los primeros permiten obtener en términos de ‘ser’ o ‘estar’”. Por ello, su Enfoque de Capacidades realiza una crítica a la Teoría Utilitarista del Desarrollo, enfocada principalmente en la capacidad de mejorar el propio bienestar en función de su capacidad de producción y por tanto medida únicamente en función del Producto Interno Bruto (PIB) de un país dado. (Citado en Oriol Prats, 2006, p. 1).

El enfoque de Sen (1985), de hecho, considera que el desarrollo económico no es un fin sino un medio para lograr la expansión de estas capacidades. A fin de expandir dichas capacidades, revitaliza la importancia de las instituciones en la definición de la estructura de derechos y oportunidades que darán lugar a las realizaciones que se consideren importantes para el bienestar de las personas. Por ello, indica que es necesario contar, tanto con instituciones políticas que garanticen que las demandas ciudadanas sean tomadas en cuenta como con

instituciones sociales que articulen la cooperación y fomenten la confianza. (Citado en Oriol Prats, 2006, p. 3)

## **2.2. Teoría sobre la Institucionalidad**

La importancia que asigna Oriol Prats (2006) a las instituciones coincide con la importancia que le asigna la Teoría sobre la Institucionalidad de Samuel P. Huntington (1968), al enfatizar la necesidad de contar con “instituciones sólidas, flexibles y coherentes que permitan generar burocracias eficientes, partidos políticos bien organizados, sistemas eficaces de control civil sobre los militares y procedimientos suficientemente aptos para asegurar la continuidad y frenar el conflicto político”(p. 22). Huntington (1968), de hecho, hace hincapié en que “una sociedad en la que las instituciones sean débiles carecerá de la capacidad necesaria para contener el exceso de ambiciones personales y parroquiales y que una sociedad sin instituciones políticas fuertes, hará que la sociedad carezca de los medios para definir y realizar sus intereses comunes” (p. 32).

Por ello, Huntington añade que “la capacidad para crear instituciones políticas equivale a la necesidad para crear intereses públicos”. De hecho, retomando a Oriol Prats (2006), en su *Teoría y práctica del desarrollo. Cambios en las variables de la “ecuación del desarrollo” en los últimos 50 años*, “la eficacia de las políticas es mayor cuando las instituciones son sólidas” (p. 12).

La importancia de las instituciones nacionales se hace más evidente cuando se trabaja de la mano de la cooperación internacional, ya que, como indica FulvioAttinà (1983), “la cooperación, como categoría de las relaciones políticas internacionales es la forma de relación entre los gobiernos” (p. 27). Los gobiernos actúan a través de sus instituciones y, añadeAttinà (1983), “superan el simple nivel de la colaboración técnico-administrativa, para conseguir uno o más objetivos nacionales, dando vida a un tipo de relación particular y diferente con otros gobiernos, con relación a los mismos objetivos” (p. 29).

### **2.3. La Cooperación Internacional en Guatemala**

De acuerdo con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), la cooperación internacional es un “mecanismo de apoyo técnico, financiero y político proporcionado por los países cooperantes y organismos multilaterales especializados para que Guatemala alcance un desarrollo sostenido y sustentable en los escenarios económico, social, financiero, comercial, administrativo y del medio ambiente, dentro de una democracia participativa” (Barrón Arce, Velasco López, & Ramírez G., 2010, p. 4).

Dicha cooperación la llevan a cabo instituciones bilaterales que pertenecen a países industrializados, como la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), por mencionar algunas, u organismos multilaterales conformados por múltiples naciones, como la Organización de Naciones Unidas (ONU), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por ejemplo. Una de las formas clásicas para concretar esta cooperación entre Estados es la que se realiza a través de los proyectos financiados por la cooperación internacional.

Adicionalmente, los tipos de cooperación internacional pueden ser reembolsable, cuando se materializan a través de préstamos con tasas de interés blandas y amplios períodos de gracia, así como no reembolsable y es aquí cuando se habla de donaciones. En cualquiera de los casos, según la cooperación se materializa mediante los siguientes aportes (SEGEPLAN, 2016, p. 12):

- a) Financieros, es decir, Cooperación Financiera No Reembolsable (CFNR), que se refiere a recursos dinerarios recibidos por las entidades pertenecientes a los organismos del Estado, empresas públicas y entidades descentralizadas, autónomas, incluyendo las municipalidades, en calidad de donación, los cuales pueden ser administrados a través del sistema de

Cuenta Única de Donaciones del MINFIN, por el mismo donante, o por un tercero.

- b) Técnicos, es decir, Cooperación Técnica No Reembolsable (CTNR), que se refiere a aquella destinada a apoyar al país mediante la transferencia de técnicas, tecnologías, conocimientos, habilidades y experiencias para contribuir al fortalecimiento de las capacidades nacionales.
- c) En Especie, es decir, Cooperación en Especie No Reembolsable (CENR), que se refiere a los recursos no dinerarios otorgados por los organismos internacionales y/o gobiernos extranjeros a las entidades pertenecientes a los organismos del Estado, empresas públicas y entidades descentralizadas, autónomas, en calidad de donación, con la característica que son acciones específicas de otorgamiento y recepción de bienes, insumos, materiales y/o mobiliario y equipo.

#### **2.4. Fundamentos de la Evaluación de Proyectos**

De acuerdo con Baca Urbina, en su *Evaluación de Proyectos*, un proyecto es la “búsqueda de una solución inteligente al planteamiento de un problema, a fin de resolver una necesidad humana”(Baca Urbina, 2010, p. 2). Para tomar la decisión sobre realizar o no un proyecto, éste debe ser sometido a un análisis multidisciplinario conocido como la evaluación de proyectos. Dicha evaluación conoce tres grandes momentos: *ex ante*, *ex dure* y *ex post*.

Para la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la evaluación es “una apreciación, lo más sistemática y objetiva posible, de un proyecto, programa o política en curso o concluido, en su diseño, puesta en práctica y sus resultados, con el objetivo de determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo, proporcionando información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas extraídas del proceso de adopción de

decisiones de los beneficiarios y los donantes”.(Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2011, p. 16)

Para Martínez Espinoza, la evaluación “es un proceso que pretende coadyuvar a la eficiencia, eficacia y legitimidad de ésta mediante la retroalimentación objetiva de sus acciones”(Martínez Espinoza, 2013, p. 120). Para él, existe una serie de tipologías de evaluación, aunque reconoce por lo menos tres (3) modelos generales: “conceptual o de diseño, del proceso y de resultados, e indica además que las de mayor uso son las de diseño o de resultados, si bien en la práctica se hace uso de una combinación de estos modelos”. (Martínez Espinoza, 2013, p. 120)

### **2.5. De la Evaluación Ex Ante**

Independientemente de las conceptualizaciones dadas sobre evaluación en los párrafos anteriores, para la presente investigación, se delimitó aquella relacionada al momento *ex ante*, como se aprecia a continuación.

Según la Generalitat Valenciana, la evaluación *ex ante* “permite valorar la calidad del proyecto y la idoneidad de las entidades que solicitan la subvención”(Generalitat Valenciana, 2018, p. 1).

Asimismo, en la presente investigación, se tomó como referencia también lo establecido por el Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, cuyo modelo es el de análisis integral de diseño que establece que la evaluación *ex ante* es aquella que se realiza antes que la iniciativa se ponga en marcha, ya que “la evaluación *ex ante* se refiere al examen, o valoración, de una propuesta de intervención (programa o proyecto) que busca solucionar o mitigar problemas o necesidades que aquejan a una comunidad de personas antes de que ésta se realice.” Precede la asignación de recursos y por tanto la implementación. (Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, 2000, p. 10).

De acuerdo con el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la evaluación ex ante “trata de simular el efecto de un proyecto antes de que éste se ponga en práctica o entre en operación con el objetivo de proporcionar elementos de juicio para determinar cuál es el proyecto o combinación de proyectos que más conviene a la población en términos de cambio de las condiciones de vida de los beneficiarios” (CEPAL, 2016, p. 13).

Asimismo, para la CEPAL, en “La Evaluación Ex Ante – La Gestión de Programas Sociales: del diagnóstico a la evaluación de impactos”, existen al menos cuatro métodos para realizar una evaluación *ex ante* de programas sociales. Estos métodos responden a los objetivos que se desean evaluar y pueden ser:

- a) Análisis costo-beneficio, que evalúa el impacto económico de un programa o proyecto, a través de indicadores tales como el Valor Actual Neto (VAN) o la Tasa Interna de Retorno (TIR).
- b) Análisis costo-mínimo, que selecciona la alternativa más eficiente para elaborar/distribuir un producto o implementar un proceso, haciendo uso de indicadores como el Valor Actualizado de Costos (VAC), el Costo Anual Equivalente (CAE), el Costo por Beneficiario, el Costo Medio (CM) o el Costo por Unidad de Producto (CUP).
- c) Análisis costo-impacto de alternativas, que selecciona un programa con uno o más objetivos y con distintas alternativas de intervención, a través de la obtención del Costo por Unidad de Impacto (CUI) y
- d) Análisis multicriterio, que jerarquiza entre varios proyectos con objetivos distintos, cuyo indicador es el Índice Multicriterio (IM).”

Cada uno de ellos posee sus propios indicadores de evaluación. Sin embargo, no debe pasar por alto que su momento es al terminar la formulación, es decir, en la preinversión y siempre antes de la implementación. (CEPAL, 2010, p. 8)

En Guatemala, como en otros países, la evaluación de los proyectos apoyados por Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR), normalmente, agota la

evaluación ex post y/o ex dure. Por tanto, durante el trabajo de campo de esta investigación fue necesario conocer si están siendo estos métodos y criterios de evaluación adoptados en la formulación de los proyectos apoyados por la CINR en la temática del medio ambiente<sup>4</sup>.

## **2.6. De la Apropiación**

Nopuede pasar por alto el concepto de apropiación, asumido éste como el principio y compromiso establecido en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda del año 2005, que establece que“los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo”(Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE -, 2008, p. 3), el cual enfatiza el papel de coordinación que deben tener los países a través de los distintos instrumentos con los que cuenta (planes, políticas, programas, proyectos, por mencionar algunos), a fin de alcanzar un “liderazgo del país en las negociaciones de cooperación internacional no reembolsable hacia la consecución de resultados de desarrollo”(Glosario de Términos de Cooperación Internacional No Reembolsable 2017, 2017, p. 19).

Estas conceptualizaciones del principio de apropiación identifican elementos que sirvieron de guía en esta investigación, como se presenta también la operacionalización de la hipótesis.

---

<sup>4</sup>El medio ambiente comprende los sistemas atmosféricos (aire); hídrico (agua); lítico (roca y minerales); edáfico (suelos); biótico (animales y plantas); elementos audiovisuales y recursos naturales y culturales; según lo establecido en el artículo 13 de la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto No. 68-86.

## **2.7. De la Sostenibilidad**

Otro concepto útil en el desarrollo de la presente investigación fue el de sostenibilidad, pues es una de las preocupaciones fundamentales de este tema. Por tanto, se identificó a la sostenibilidad (de un proyecto), como la “condición que garantiza que los objetivos e impactos positivos de un proyecto de desarrollo perduren de forma duradera después de la fecha de su conclusión” (Universidad del País Vasco, 2018, Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, recuperado de: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/213>).

La sostenibilidad es además uno de los criterios de evaluación en el modelo de diseño, según el cual se refiere a “la capacidad del programa de mantener en un período prolongado de tiempo el flujo de beneficios que forman parte de sus objetivos de intervención”. (Ministerio de Planificación y Cooperación - MIDEPLAN-, 2000, p. 24)

En razón a lo anterior, la sostenibilidad como criterio de evaluación de impacto permite evidenciar la “continuación de los beneficios de la intervención después de que haya cesado la principal asistencia para el desarrollo. Las intervenciones han de ser sostenibles desde una perspectiva ambiental y financiera. Cuando el énfasis no se sitúa en la ayuda externa, cabe definir la sostenibilidad como la capacidad de los principales interesados para sostener los beneficios de una intervención, una vez que se interrumpe la financiación de los donantes, con medidas que utilizan los recursos disponibles en la zona” (OCDE, 2018, Criterios CAD para Evaluar la Ayuda Oficial, recuperado de: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>).

### **3. METODOLOGÍA**

En el presente capítulo, se encuentran los elementos que componen la metodología agotada para el desarrollo de la presente investigación, los cuales abarcan la definición del problema, su delimitación, los objetivos de la investigación, tanto general como específicos, la hipótesis y sus variables, el diseño y enfoque de la investigación, así como los instrumentos utilizados en la misma, la selección de la muestra hasta el procedimiento implementado durante ella.

#### ***3.1. Definición del Problema***

Las instituciones públicas nacionales, según la definición del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN, 2013, p. 22), son “los organismos que desempeñan una función de interés público dentro del territorio nacional [...]; las organizaciones que conforman el Gobierno Central y las Empresas Públicas [...], cuya existencia obedece a fines de control presupuestario y contable”. Estas instituciones están autorizadas en el país para ejecutar directamente los programas/proyectos financiados con recursos de la cooperación internacional, por lo que se conocen también como unidades ejecutoras.

Algunas de estas unidades ejecutoras, no obstante, carecen de la capacidad técnica suficiente para formular programas/proyectos, lo cual obedece, en cierta manera, a la alta rotación de personal en la institucionalidad pública. En algunas ocasiones, la formulación de los proyectos a ser financiados por la Cooperación Internacional No Reembolsable ha tenido una baja participación por parte de la institucionalidad pública, cuya principal consecuencia son los desafíos que se generan posteriormente en el inicio de la ejecución, la cual no puede comenzar al no haber previsto los recursos necesarios de contrapartida en la planificación operativa anual y multianual, pues no cuentan con la asignación presupuestaria correspondiente.

El inicio tardío de la implementación de estos programas/proyectos puede demorar hasta dos años, desincentivando el interés de los cooperantes por alinearse a los mecanismos nacionales de ejecución y, adicionalmente, generando una baja eficiencia económica en el uso de los recursos del Estado.

Los proyectos en el área de medio ambiente no han sido la excepción al fenómeno de formulación indicado en los párrafos anteriores. Por ello, la presente investigación profundiza en el proceso de formulación de dichos proyectos, sobre todo porque la oferta de los donantes demuestra un mayor interés en poner a disposición su financiamiento para intervenciones relacionadas con los temas de medio ambiente o recursos naturales, cambio climático o resiliencia, entre otros.

La debilidad técnica institucional referida en los párrafos anteriores genera además bajos niveles de apropiación y sostenibilidad de los proyectos de CINR en el sector medio ambiente, a consecuencia de la baja capacidad técnica para formular, negociar y ejecutar dichos proyectos. Por tanto, el problema identificado en la presente investigación se enfocó desde el punto de vista de la formulación y evaluación de proyectos, de conformidad con los objetivos que se presentan a continuación.

### ***3.2. Objetivos de Investigación***

La presente investigación tuvo como objetivos:

#### **3.2.1. General**

Evaluar el proceso de formulación de proyectos de las instituciones públicas, en Guatemala, en materia de medio ambiente para determinar la sostenibilidad institucional de los proyectos apoyados por la cooperación internacional no reembolsable.

### 3.2.2. Específicos

- a. Analizar la existencia de marcos legales, normativas internas y otros lineamientos que orienten a las instituciones públicas en su proceso de formulación de los proyectos.
- b. Analizar el proceso de formulación de proyectos apoyados por la cooperación internacional no reembolsable que tienen las instituciones públicas de Guatemala, rectoras en el tema de medio ambiente.
- c. Determinar si existe apropiación interna en las instituciones nacionales de los proyectos apoyados por la cooperación internacional no reembolsable en materia de medio ambiente, que permita identificar buenas prácticas para la sostenibilidad de sus resultados.

Al alcanzar los objetivos descritos anteriormente, se pudo realizar una descripción del fenómeno investigado y, posteriormente, elaborar la *Propuesta de Orientaciones para la Apropiación y Sostenibilidad Institucional de los Proyectos Apoyados por la Cooperación Internacional en la Temática de Medio Ambiente, desde la Formulación*, la cual se incluye en el capítulo V del presente informe, a fin de contribuir a disminuir las causas de la problemática identificada.

### **3.3. Ámbito de Aplicación**

Los proyectos cuyo proceso de formulación ha sido analizado son aquellos que han sido negociados y contratados por las instituciones públicas que conforman el sector medio ambiente, desde el nivel central, entre los años 2008 a 2014, siendo las unidades ejecutoras que formulan proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR) la unidad de análisis de la presente investigación. Por lo anterior, el problema se puede delimitar a través de los elementos siguientes:

- a) Unidad de Análisis: Las unidades ejecutoras que formulan proyectos de cooperación internacional no reembolsable que han sido contratados en el período histórico definido.
- b) Área Geográfica: República de Guatemala, con alcance sobre los proyectos contratados desde el nivel central.
- c) Período Histórico: Años 2008 – 2014.

Para guiar la presente investigación, se consideraron las siguientes preguntas:

- a) ¿Existen marcos legales, normativas internas o requisitos mínimos que deban cumplir las instituciones públicas en la formulación de los proyectos y que incluyan herramientas como la evaluación *ex ante*?
- b) ¿Cuál es el proceso de formulación de proyectos apoyados por la cooperación internacional en las instituciones públicas de Guatemala, rectoras en el tema de medio ambiente?
- c) ¿Qué tanta apropiación de los proyectos apoyados por la cooperación internacional se logra al interno de las instituciones?
- d) Como parte de esta apropiación, de existir, ¿se pueden evidenciar causas o factores de éxito que guíen hacia de la sostenibilidad de los resultados de este tipo de proyectos?

### **3.4. Hipótesis**

A fin de plantear la hipótesis de trabajo de la presente investigación, se utilizaron las preguntas mencionadas en el numeral 3.1 del presente capítulo. Ello con el fin de guiar el alcance de los objetivos de la investigación.

En función de lo anterior, la hipótesis de trabajo de la presente investigación es:

***Hi: El uso de la evaluación ex ante en el proceso de formulación de proyectos contribuye a la apropiación y sostenibilidad institucional de los proyectos apoyados por la cooperación internacional no reembolsable en el tema de medio ambiente.***

Para hacer operativa esta hipótesis, se llevó a cabo la operacionalización de variables que se presenta como Apéndice E.

### **3.5. Especificación de Variables**

Para operacionalizar esta hipótesis, se identificaron las siguientes variables:

Variables (cuantitativas):

- a. X: Uso de la evaluación *ex ante* en el proceso de formulación de proyectos.
- b. Y: Apropiación y sostenibilidad institucional de los proyectos apoyados por la cooperación internacional en el tema.

### **3.6. Diseño de la Investigación**

Esta investigación se realizó con base en un diseño no experimental cuantitativo, por no manipular deliberadamente las variables, sino más bien observar los fenómenos en el ambiente natural para después analizarlos (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010, p. 149). Asimismo, es de tipo transeccional<sup>5</sup>, pues ha recolectado datos en un solo momento y en un tiempo único, como también es de carácter descriptivo, por la incidencia de los niveles de

---

<sup>5</sup> Recibe también el nombre de investigación transversal aquella que recolecta los datos en un sólo momento, en un tiempo único. con el propósito de describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado. Hernández, Fernández, Baptista (2003), p.151.

una o más variables – evaluación *ex ante* – en una población – instituciones con proyectos en materia de medio ambiente apoyados por CINR.

Por último, la presente investigación aplicó un Proceso Deductivo, pues consistió en realizar una descripción del problema, con base en los datos recopilados.

### **3.7. Enfoque de la Investigación**

La presente investigación tuvo un enfoque cualitativo, para lo cual hizo uso de los métodos y técnicas que se describen en la Tabla No.1.

Tabla 1

*Técnicas de Investigación de la Metodología Cualitativa*

Técnicas	Técnicas de Ficheo	Técnicas de Análisis de Información
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevista</li> <li>• Análisis Cuantitativo de Datos Secundarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recopilación de Datos Existentes.</li> <li>• Análisis de Contenido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estadística Descriptiva</li> </ul>

Fuente: USAC/CCEE/EEP – CINPE. Presentación del Diplomado superior en investigación científica y elaboración de tesis de grado. Módulo II: Epistemología y lógica. Metodología. 26 – 30 septiembre 2011.

A fin de alcanzar los objetivos descritos anteriormente, tomando como guía la hipótesis indicada, la presente investigación se llevó a cabo haciendo uso del Método Científico que, de acuerdo con (Ander-Egg, 1995), conlleva “el camino a seguir mediante una serie de operaciones, reglas y procedimientos fijados de antemano de manera voluntaria y reflexiva, para alcanzar un determinado fin” (p. 41).

### **3.8. Técnicas**

A fin de alcanzar el primer objetivo específico de la presente investigación, se hizo uso de las Técnicas de Análisis de Contenido, para lo cual se diseñó la ficha respectiva, contenida en el *Apéndice A*. Ello permitió responder a las dos primeras preguntas generadoras que llevaron al establecimiento de la hipótesis.

Posteriormente, para el alcance del segundo y tercer objetivos específicos, se llevaron a cabo entrevistas, cuyo modelo puede observarse en el *Apéndice B*. La información tabulada que resultó de dichas entrevistas permitió realizar un análisis, que persigue además de dar respuesta a la tercera y cuarta preguntas generadoras, describir la problemática definida. Como *Apéndice C*, se incluye la carta de presentación a los entrevistados, emitida por el Director de la Escuela de Estudios de Posgrado.

Por último, la sistematización de los datos mencionados en los dos párrafos anteriores, permitió elaborar la *Propuesta de Orientaciones para la Apropiación y Sostenibilidad Institucional de los Proyectos Apoyados por la Cooperación Internacional No Reembolsable en la Temática de Medio Ambiente*, incluida en el Capítulo V, la cual pretende apoyar la sostenibilidad y la apropiación institucional de los proyectos objeto de estudio, desde su formulación.

### **3.9. Diseño de la Muestra**

De acuerdo con la bibliografía consultada, por lo menos 20 instituciones públicas (unidad de análisis) en Guatemala podrían realizar un proceso de formulación de proyectos apoyados por la Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR) en el tema de medio ambiente. Al ser estas 20 instituciones (presentadas en la Tabla No.2) beneficiarias directa o indirectamente por este tipo de proyectos, las mismas han sido consideradas como el universo de la investigación, estableciéndose entonces que  $N = 20$ .

Tabla 2  
*Instituciones Beneficiarias por Proyectos de CINR en el Tema de Medio Ambiente*

<b>Categoría A</b>	<b>Categoría B</b>	<b>Categoría C</b>
1. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN)	1. Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN)	1. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV)
2. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)	2. Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN)	2. Ministerio de Defensa Nacional (MINDEF)
3. Ministerio de Energía y Minas (MEM)	3. Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR)	3. Ministerio de Educación (MINEDUC)
4. Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP)	4. Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)	4. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYT)
5. Instituto Nacional de Bosques (INAB)		5. Instituto Guatemalteco y de Seguridad Social (IGSS)
6. Sistema de Prevención y Control de Incendios Forestales (SIPECIF)		6. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)
		7. Ministerio de Gobernación (MINGOB)
		8. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN)
		9. Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH)
		10. Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED)

Fuente: Elaboración propia con datos del trabajo de campo.

Las instituciones mencionadas en la Tabla No.2 han sido segmentadas en tres (3) categorías: A, B y C, donde A se refiere a las instituciones rectoras en el sector medio ambiente; B, a las instituciones coordinadoras de la cooperación internacional reembolsable y no reembolsable, planificación y programación y/o

temas transversales, y C, instituciones beneficiadas indirectamente por proyectos relacionados con el medio ambiente, apoyados por CINR.

Para la presente investigación, se realizó un esquema de muestreo no probabilístico, ya que la muestra establecida responde a una muestra de conveniencia, por la disponibilidad de los casos disponibles a los que se tiene acceso. De esa cuenta, se eligió el tipo de muestra de expertos, cuyas características son: servidores públicos de las instituciones públicas que hayan formulado (o participado en la formulación de) proyectos relacionados con los temas de medio ambiente, o sido beneficiarias de CINR de proyectos en materia de medio ambiente, durante el periodo 2008 – 2014.

La muestra de expertos está conformada entonces por los servidores públicos de las instituciones bajo las categorías A y B, sin incluir al Sistema de Prevención y Control de Incendios Forestales (SIPECIF), por dejar de existir oficialmente el 21 de julio de 2017, de conformidad con el Acuerdo Gubernativo No.156-2017<sup>6</sup>. De igual manera, tampoco se incluye al Ministerio de Energía y Minas (MEM), por no contar con Unidad de Cooperación Internacional legalmente establecida en su estructura orgánica, de conformidad con su Reglamento Orgánico Interno, Acuerdo Gubernativo No.382-2006, si bien dicho Ministerio cuenta con una asesoría para dichos temas.

Por lo anterior, de las nueve (9) instituciones elegibles bajo las categorías A y B (n = 9), se cuenta con ocho (8) entrevistas que representan el 89% de la muestra, en virtud que en el caso de los representantes de SEGEPLAN, se obtuvieron respuestas

---

<sup>6</sup> Con este Acuerdo Gubernativo, se establece que CONRED se haría cargo de las funciones que tenía el SIPECIF, mientras que el CONAP de su liquidación.

desde el punto de vista de institución beneficiaria, pero también como Secretaría Técnica del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR).

No se realizó entrevista a las 10 instituciones bajo la categoría C, en virtud que su participación en los proyectos de medio ambiente apoyados por CINR con los que se había identificado cierta relación, era más bajo un rol de beneficio indirecto, teniendo escasa participación en la formulación e implementación de los mismos.

La tabulación de los resultados de las entrevistas, se encuentra contenida en el *Apéndice D*, mientras que la discusión de los resultados sobre la evaluación del proceso de formulación de proyectos de cooperación internacional no reembolsable que tienen las instituciones públicas en materia de medio ambiente se encuentra en el Capítulo IV.

### **3.10. Procedimiento en el Desarrollo de la Investigación**

Para realizar la presente investigación, se partió de una identificación de 46 proyectos apoyados por CINR que fueron suscritos por donantes con instituciones públicas guatemaltecas vinculadas al sector medio ambiente para el período 2008 – 2014. Una vez se obtuvo y sistematizó esta información, se seleccionaron los proyectos de las instituciones que darían origen a la categorización A y B de la Tabla No.2 mencionada en páginas anteriores.

Paralelamente, se realizó una búsqueda bibliográfica para enriquecer el marco teórico descrito como capítulo II de esta investigación y que además permitió elaborar y completar la Ficha de Análisis de Contenido, incluida como Apéndice A, así como elaborar la operacionalización de las variables de la hipótesis que se incluye como Apéndice E.

Posteriormente, se elaboró, probó y corrigió el instrumento de entrevista utilizado, incluido como Apéndice B, el cual pudo utilizarse una vez la realización del trabajo de campo fue aprobada por la Dirección de la Escuela de Estudios de

Posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas, según se observa en el Apéndice C.

Las ocho entrevistas fueron realizadas a la muestra de expertos seleccionados, en su mayoría de manera presencial, y tuvieron una duración de aproximadamente 45 minutos. Las mismas fueron realizadas durante el mes de julio de 2018, según se tenía previsto en el cronograma del plan de trabajo de esta investigación.

El apoyo en las entrevistas fue proporcionado por colegas de la institucionalidad pública que se han desempeñado en los Ministerios de Finanzas Públicas (MINFIN), Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), Ambiente y Recursos Naturales (MARN), así como en el Instituto Nacional de Bosques (INAB), Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN) y Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

Cada entrevista fue tabulada, sistematizada y validada con cada entrevistado por correo electrónico, con el fin de asegurar una correcta recolección de datos por parte de ellos, después de lo cual se continuó con el análisis respectivo para redactar la Discusión de Resultados, la Propuesta de Orientaciones para la Apropiación y Sostenibilidad Institucional de los Proyectos Apoyados por la CINR en la Temática de Medio Ambiente, así como las Conclusiones y Recomendaciones presentadas a partir el siguiente capítulo.

#### **4. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS**

En los siguientes apartados, se presentan los resultados obtenidos del trabajo de campo de la presente investigación, los cuales se abordan de conformidad con la estructura de los objetivos específicos de la misma.

##### ***4.1. Marcos legales, normativas internas y otros lineamientos orientadores a las instituciones públicas guatemaltecas en el proceso de formulación de proyectos***

De conformidad con el análisis de contenido realizado durante la presente investigación, así como con elementos de las entrevistas llevadas a cabo durante el trabajo de campo de la misma, se pudo confirmar la existencia de marcos legales, normativas internas y requisitos mínimos que son dados por los coordinadores de cooperación internacional reembolsable y no reembolsable: Ministerios de Relaciones Exteriores (MINEX), Finanzas Públicas (MINFIN) y Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN), así como por los rectores del tema de medio ambiente.

Como parte de este marco legal, normativo y orientador, se puede mencionar la Ley Orgánica del Presupuesto (LOP), Decreto 101-97 y sus reformas; su Reglamento (Acuerdo Gubernativo No.540-2013); las Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), y la Política de Cooperación Internacional No Reembolsable (PCINR), primordialmente. Lo anterior responde a los temas relacionados principalmente con la formulación de proyectos y, específicamente, a temas relacionados con la Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR).

La normativa relacionada con los temas de formulación de proyectos y de CINR es vinculante para los organismos del Estado, así como para las entidades descentralizadas y autónomas, empresas cuyo capital mayoritario esté conformado con aportaciones del Estado, organismos regionales e internacionales y organizaciones no gubernamentales y asociaciones sin fines de lucro que

reciban, administren o ejecuten fondos públicos y cualquier otra entidad que tenga como fuente de ingresos aportes del Estado (LOP, 1997, p. 1). No obstante, la alta rotación de personal que persiste en las instituciones públicas dificulta que la existencia de esta obligatoriedad permita su aplicación, evidenciando nuevamente la necesidad de actualizar la Ley del Servicio Civil que permita una reforma estructural en los cuadros tecnocráticos de las instituciones del Estado.

Esta alta rotación de personal mantiene el mismo efecto negativo en cuanto a la aplicación de las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en términos de formulación de proyectos, pues si bien estas herramientas son actualizadas y socializadas anualmente, por sí solas, no permiten una formulación adecuada de los programas/proyectos que se presentan para obtener opinión o dictamen técnico favorable, perdiendo la oportunidad de contribuir a garantizar la efectividad de las intervenciones que sean aprobadas y, probablemente, la apropiación y sostenibilidad de las mismas.

Si bien la normativa impartida por SNIP como la que se imparte en términos de CINR ha tratado de avanzar hacia modalidades más efectivas de entrega de la asesoría técnica que brindan las instituciones responsables sobre dichos temas, con material digital o cursos virtuales, por ejemplo, aún se desconocen los resultados que dicha modalidad de entrega podrían tener en términos de la calidad de programas/proyectos de CINR formulados adecuadamente.

Por su parte, en cuanto al marco que rige la temática de medio ambiente en el país, se encontraron la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente (Decreto 68-86), que establece en su artículo 13 que el medio ambiente comprende los sistemas atmosféricos (aire); hídrico (agua); lítico (roca y minerales); edáfico (suelos); biótico (animales y plantas); elementos audiovisuales y recursos naturales y culturales; la Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89) y su Reglamento; el Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental (Acuerdo Gubernativo 23-2003) y su Listado Taxativo; la Política de Conservación,

Protección y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos (Acuerdo Gubernativo 63-2007); la Política Nacional de Cambio Climático (Acuerdo Gubernativo 329-2009); el Manual de Procedimientos de Evaluación Ambiental de Proyectos, Obras o Actividades en las Delegaciones Departamentales (Acuerdo Ministerial 618-2012) y la Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero (Decreto 7-2013).

Esta normativa también contempla requisitos mínimos que las instituciones públicas deben cumplir en la formulación de los proyectos, si bien las mismas se refieren más a aspectos relacionados con el medio ambiente que al uso de herramientas como la evaluación *ex ante*, para lo cual las instituciones públicas se deben regir a lo establecido por el SNIP, en principio, y de manera complementaria a lo establecido por los lineamientos del cooperante.

Asimismo, la normativa mencionada prevé tomar en cuenta medidas de mitigación y adaptación en la fase de formulación de proyectos, aunque ello está más en función del alcance del proyecto en sí. Dicha normativa, sin embargo, no prevé como requisito indispensable que se contemplen elementos como el Índice de Riesgo Climático o la Matriz de Impacto Ambiental, a menos que tengan que ver con proyectos con enfoque de gestión de riesgos, puramente.

Buena parte de estas orientaciones ya existían cuando se formularon los 22 proyectos que fueron suscritos en materia de medio ambiente entre 2008 y 2014, cuyos montos suscritos se presentan en la Tabla 3.

Como se observa en la Tabla 3, el año 2011 fue el año con el mayor número de programas/proyectos suscritos en esta materia e incluso con el mayor monto, equivalente al 58.84% del total del período en el que se contrataron US\$253 millones.

Tabla 3

*Guatemala: Proyectos en Medio Ambiente apoyados por CINR de 2008 a 2014*

AÑO	CANTIDAD DE PROYECTOS	MONTO EN US\$
2008	1	\$85,360.00
2009	3	\$4,902,195.00
2010	5	\$100,657,161.00
2011	6	\$253,054,566.00
2012	2	\$52,987,077.00
2013	3	\$2,245,455.00
2014	2	\$16,096,756.59
	<b>22</b>	<b>\$430,028,570.59</b>

Fuente: elaboración propia con datos de Segeplán (2018).

Los años 2010 y 2012 tampoco fueron los más discretos, al menos, en términos de montos contratados, y pueden ser incluso considerados resultado del trabajo de planificación sistemática realizado por la Mesa de Ambiente Agua, conformada con el Acuerdo Ministerial 399-2010 del 25 de octubre de 2010, que resultó en el Plan Sectorial Multianual de Ambiente y Agua 2011-2013, instrumento estratégico y referente en el proceso de identificación y priorización de los perfiles de proyectos que se priorizaron por dicho sector.

Como se puede observar, en la misma Tabla 3, los montos contratados por dicho sector entre 2010 – 2012, equivalen al 94.57% del total del monto contratado para el período 2008 – 2014. Los proyectos suscritos corresponden a los que se presentan en la Tabla 4, a continuación:

Tabla 4

*Guatemala: Instrumentos de Formalización de CI con Fuentes Cooperantes*

No.	Nombre del Proyecto	Fuente	Fecha de Suscripción	Unidad Ejecutora	Monto
<b>AÑO 2010</b>					
1	BIRF Préstamo para Políticas de Desarrollo para la Gestión del Riesgo de Desastres *	76830 BIRF	1/06/10	MINFIN	US\$85,000,000.00
2	Memorándum de Entendimiento de Proyecto "Conservación y Uso	OEA	24/06/10	MARN	US\$40,000.00

Tabla 4  
*Guatemala: Instrumentos de Formalización de CI con Fuentes Cooperantes*

No.	Nombre del Proyecto	Fuente	Fecha de Suscripción	Unidad Ejecutora	Monto
3	Sostenible de los Recursos Marinos y Costeros de Guatemala, como parte de la implementación de la Política y Estrategia para el Manejo Integral de las Zonas Marino Costeras"	PNUD	10/08/10	CONAP	US\$30,000.00
4	Socialización, validación e instrumentalización de la Política Nacional para la Gestión de la Diversidad Biológica	Reino de los Países Bajos	11/08/10	Por definir	US\$10,077,519.00
5	Memorándum de Intenciones Iniciativa Neerlandesa de Desarrollo de Capacidades en la Educación Superior (NICHE) en Guatemala	PNUD	6/10/10	SEGEPLAN, MAGA y MSPAS	US\$5,509,642.00
	Programa Conjunto: Reducción de vulnerabilidades para contribuir al desarrollo rural en cinco municipios de las cuencas de los ríos Coatán y Alto Suchiate en el departamento de San Marcos				
<b>Total</b>					<b>US\$100,657,161.00</b>
<b>AÑO 2011</b>					
1	Acuerdo de donación entre el Ministro para Asuntos Europeos y Cooperación Internacional de los Países Bajos y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y el Ministerio de	REINO DE LOS PAÍSES BAJOS	20/01/11	MARN	US\$990,566.00

Tabla 4  
*Guatemala: Instrumentos de Formalización de CI con Fuentes Cooperantes*

No.	Nombre del Proyecto	Fuente	Fecha de Suscripción	Unidad Ejecutora	Monto
2	Finanzas Públicas de la República de Guatemala ATN/OC-12499-GU Fortalecimiento de capacidades para la gestión integral del riesgo de desastres	BID	11/08/11	MARN	US\$600,000.00
3	2434/OC-GU y 3435/BL-GU Programa de Apoyo a la Agenda de Cambio Climático de Guatemala *	BID	6/10/11	MINFIN	US\$250,000,000.00
4	ATN/OC-12838-GU Diseño de proyecto piloto de edificio sostenible para el MINFIN	BID	25/10/11	MINFIN	US\$64,000.00
5	ATN/OC-12839-GU Apoyo al Programa Nacional de Cambio Climático	BID	25/10/11	MARN	US\$1,000,000.00
6	ATN/OC-12855-GU Adaptación al Cambio Climático con un enfoque en los pueblos indígenas.	BID	25/10/11	MARN	US\$400,000.00
<b>Total</b>					<b>US\$253,054,566.00</b>
<b>AÑO 2012</b>					
1	ATN/MA-12949-GU Plan Estratégico Sectorial de Residuos Sólidos para Guatemala	BID	20/03/12	MARN	US\$300,000.00
2	Convenio de Objetivo de Desarrollo entre la República de Guatemala y los Estados Unidos de América para los Objetivos de Desarrollo: 1.- Más Seguridad y Justicia para los Ciudadanos. 2.- Mayor crecimiento Económico y Mayor Desarrollo Social en	EE.UU	28/09/12	VARIOS y ONGs	US\$52,687,077.00

Tabla 4  
*Guatemala: Instrumentos de Formalización de CI con Fuentes Cooperantes*

No.	Nombre del Proyecto	Fuente	Fecha de Suscripción	Unidad Ejecutora	Monto
	el Altiplano Occidental. 3.- Mejor Manejo de los Recursos Naturales para Mitigar los Impactos del Cambio Climático Global (CCG) Proyecto de USAID No. 520-0438				
<b>Total</b>					<b>US\$52,987,077.00</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de Segeplán (2018).

\* Se incluyen dos proyectos que corresponden a Cooperación Internacional Reembolsable (CIR), en virtud que los datos que la Segeplán reportó en esas fechas, se categorizaban como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que incluye la cooperación internacional, tanto reembolsable como no.

Más allá de la cantidad de proyectos y montos contratados a los que se hace mención en los párrafos anteriores, cabe destacar que como parte del esfuerzo de la Mesa de Ambiente y Agua, se materializó la aplicación de parte de los principios de la Declaración de París al Sector Público de Ambiente y Agua en Guatemala, no sólo en la conformación de esa Mesa de Planificación Sectorial – esfuerzo que inició desde 2009 –, sino también a través de la institucionalización de su mecanismo de diálogo para alinear la CINR, lo cual se alcanzó con instrumentos como su Manual de Organización y Funcionamiento o el establecimiento de una Metodología para aplicar la gestión orientada a resultados en el nivel municipal en materia de Medio Ambiente y Agua.

Así también, en ese espacio, se elaboró una Metodología para la construcción de indicadores y la definición de un sistema de seguimiento y evaluación para el Plan Sectorial Multianual de Ambiente y Agua (2011-2013), en cuyo capítulo 11, se establecen los Proyectos para mejorar la producción de servicios en función del Marco Estratégico Sectorial, algunos de los cuales se pudo identificar fueron formalizados en años posteriores, no sólo como proyectos, sino también como programas, unificando más de una intervención.

#### **4.2. Proceso de formulación de proyectos institucionales apoyados por la cooperación internacional no reembolsable en medio ambiente**

De conformidad con lo indicado en el apartado anterior, en términos de metodología, la presente investigación se basó en las entrevistas de ocho (8) expertos seleccionados, los cuales representan el 89% de la muestra. Los aportes de dicho grupo de expertos se presentan a continuación:

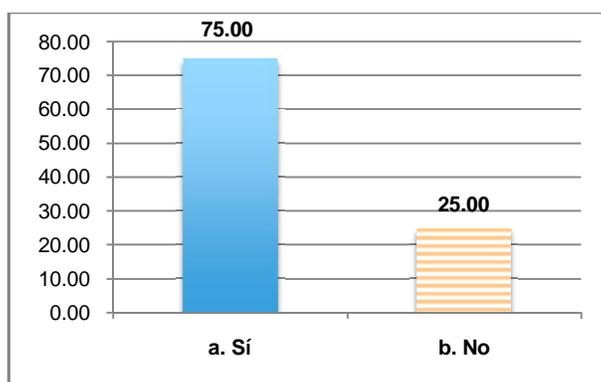


Gráfico 1 – Conocimiento sobre el proceso de formulación de proyectos en materia de medio ambiente. Fuente: Elaboración propia con datos del trabajo de campo, 2018.

Como se observa en el Gráfico 1, se concluye que el 75% de los entrevistados conoce el proceso de formulación de proyectos institucionales e identifica como parte del mismo los siguientes pasos mínimos:

1. Definir la temática/problemática a apoyar en materia de medio ambiente.
2. Elegir y designar los miembros a conformar el equipo de trabajo/actores clave en la implementación.
3. Orientar la idea inicial y preparar la documentación/nota conceptual o perfil del proyecto, que puede avanzar hacia un nivel de pre-factibilidad o factibilidad, área de influencia y grandes componentes, según requisitos del donante y de la normativa interna.
4. Gestión/Negociación del proyecto.

Cabe mencionar que sólo el 12.5% de los entrevistados indicó desconocer el proceso de formulación de proyectos en materia de medio ambiente, que corresponde a la representante de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), mientras que el restante 12.5% indicó que si bien no conocía específicamente el proceso de formulación en el caso de los proyectos de medio ambiente, sí conocía el proceso de formulación de proyectos de inversión pública, cuya metodología podría ser aplicable a los proyectos de medio ambiente, apoyados por CINR.

Lo anterior, permite inferir que entre un 75% a un 87.5% de los expertos en las instituciones públicas vinculadas al sector, conocen el proceso de formulación de proyectos, que podría ser considerado como una condición mínima razonable para la implementación de este tipo de proyectos.

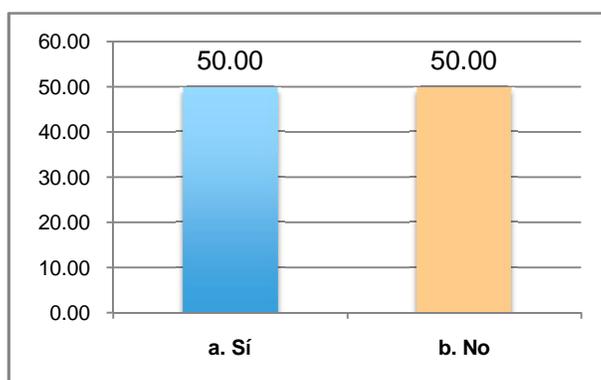


Gráfico 2 – Participación en el proceso de formulación de proyectos en materia de medio ambiente. Fuente: Elaboración propia con datos del trabajo de campo, 2018.

No obstante, como se observa en el Gráfico 2, en cuanto a su participación en el proceso de formulación de este tipo de proyectos de CINR en el sector medio ambiente, sólo el 50% de los entrevistados tuvo la oportunidad de participar en dicha fase. Si bien el 38% de los entrevistados lleva más de seis (6) años en su cargo, el 62% restante lleva en dicha posición menos de tres (3) años, lo que podría explicar que no hayan tenido la oportunidad de participar en la fase de formulación, como se puede apreciar en la Tabla 5.

Tabla 5  
*Guatemala: Tiempo de los Expertos Entrevistados en el Cargo*

AÑOS	PORCENTAJE DE EXPERTOS	CONOCE EL MARCO REFERENCIAL DE FORMULACIÓN
0 – 3	62.5	Sí
4 – 5	0.0	N/A
6 – 10	25.0	Sí
> 10	12.5	Sí

Fuente: Elaboración propia con datos del trabajo de campo, 2018.

Un dato relevante sobre esta fase fue conocer que el 100% de los expertos entrevistados sabe de la existencia de marcos legales, normativas internas u otros lineamientos a considerar en la formulación de proyectos. Todos los entrevistados pudieron mencionar entre una (1) y cinco (5) referencias de instrumentos que deben ser considerados en este proceso.

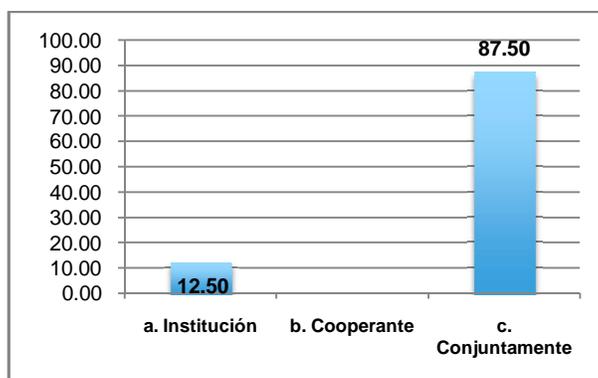


Gráfico 3 – Responsable de la formulación de proyectos en materia de medio ambiente. Fuente: Elaboración propia con datos del trabajo de campo, 2018.

Asimismo, como se puede observar en el Gráfico 3, en cuanto a la formulación de proyectos, el 88% respondió que la mayoría de veces esta fase del proceso se lleva a cabo de manera conjunta; es decir, entre el cooperante, o la empresa o grupo de profesionales expertos en formulación asignados por éste, y la institución responsable de dicho proyecto. Una única institución, que representa el 12.5% restante indicó que la institución a la que representaba formulada por sí sola el proyecto que negociar.

Tabla 6  
*Guatemala: Significado y Aplicación de Evaluación Ex Ante*

SABE EL SIGNIFICADO	PORCENTAJE DE EXPERTOS	PORCENTAJE DE APLICACIÓN	APOYA SU USO
Sí	100	75	100
No	0	N/A	N/A

Fuente: Elaboración propia con datos del trabajo de campo, 2018.

Al igual que en cuanto al conocimiento de la existencia de marcos legales, normativas internas u otros lineamientos a considerar en la formulación de proyectos, como se aprecia en la Tabla 6, el 100% de los entrevistados indicó conocer el significado de la evaluación *ex ante*. De este porcentaje, el 75% de los mismos indicó apoyar su aplicación mientras que una de las personas entrevistadas indicó no haber aplicado la herramienta y otro de los expertos manifestó que por el tipo de cooperación que se negocia en su institución – operaciones de crédito público a través de asistencias técnicas no reembolsables para la preparación de programas y proyectos a ser financiados con recursos reembolsables –, no se consideraba que ameritasen el costo de oportunidad.

No obstante lo anterior, el 100% de los expertos entrevistados (del MINFIN, MAGA, INAB, MARN, CONAP, SEGEPLAN, SISCODE y SAT) manifestó apoyar el uso de la evaluación *ex ante* en la formulación de proyectos de medio ambiente. Las razones que lo ameritan tienen que ver, tanto con razones técnicas de la formulación como con razones de eficiencia en la utilización de los recursos.

En primera línea, las razones técnicas que apoyan el uso de esta herramienta mencionan que su uso permite:

1. Establecer la situación inicial sin proyecto, conocer las alternativas de solución, identificar el grado de viabilidad del proyecto y decidir si es conveniente o no llevar a cabo el mismo.
2. Establecer las necesidades reales de la institución.
3. Tener una visión clara del proyecto y una mayor probabilidad de éxito.

4. Establecer indicadores de evaluación a utilizar en las siguientes evaluaciones.
5. Levantar la línea de base que permitirá medir el desempeño del mismo.

Asimismo, en cuanto a las razones relacionadas con la eficiencia, mencionan su utilidad por:

1. Permitir elaborar carteras de proyectos de impacto, coordinadas directamente con instrumentos de planificación sectorial e institucional.
2. La carente capacidad administrativa en las entidades públicas para diseñar y formular proyectos.
3. Contribuir con esta herramienta a que todos los elementos estén listos para el momento de la ejecución.
4. Permitir enfocar de mejor manera los esfuerzos que se destinarán al proyecto y no duplicar los mismos.
5. Ser determinante en la toma de decisiones relacionada con la ejecución o no de un proyecto.

En consecuencia, las instituciones públicas involucradas en el sector medio ambiente cuentan con suficientes lineamientos para la formulación de proyectos y, específicamente, para proyectos de su propio sector. Además, conocen la existencia de lineamientos que deben observarse si en caso estos proyectos son presentados y negociados ante la cooperación internacional no reembolsable.

De hecho, así lo manifestó el representante del CONAP, al indicar que esa institución efectivamente realizaba un análisis de su propio marco de planificación, de lo cual derivaban las ideas que posteriormente se concretaban en programas y proyectos que eran presentados a los donantes, siguiendo los modelos para presentar las demandas de CINR ante dichas fuentes cooperantes.

#### ***4.3. Proceso de formulación de proyectos de cooperación internacional no reembolsable de las fuentes cooperantes***

De acuerdo con la bibliografía consultada, por lo general, cada fuente cooperante cuenta con un marco superior que rige sus acciones en el país. Este marco puede recibir distintas denominaciones, tales como Marco de Asociación de País (MAP), como es el caso del Reino de España, Estrategia de País, en el caso de los organismos multilaterales, incluidos los financieros, y algunas agencias bilaterales, o Programa Indicativo Multianual (*MIP*, por sus siglas en inglés), como en el caso de la Unión Europea. Estos instrumentos rigen para un período multianual determinado y, por lo general, han sido consensuados con el Estado de Guatemala, a través de una institución que lidera el proceso.

El objetivo de estos instrumentos es alcanzar una mayor apropiación, alineación, armonización y coherencia de las intervenciones de CINR en el país, por lo cual, los programas y proyectos que los materializan deben encontrarse de conformidad con los resultados de desarrollo establecidos en los mismos. En consecuencia, dichos programas y proyectos se deben formular siguiendo los lineamientos establecidos por cada fuente cooperante, así como sus requisitos y procedimientos, incluyendo sus herramientas y modelos de formulación.

Así, en el caso de las intervenciones que se formulen para que sean apoyadas por cada donante, no sólo deben contribuir con el marco de resultados de desarrollo descrito en cada instrumento estratégico (Marco, Estrategia o Programa), sino que además deben presentar la solicitud de apoyo financiero, siguiendo los procedimientos establecidos por cada donante. A continuación, se presentan las características del proceso de formulación de los donantes de mayor importancia en el país y que cuentan con una presencia importante en el mismo:

#### **4.3.1. Reino de España**

En el caso de la AECID, no sólo se debe contribuir con el marco de resultados de desarrollo descrito en el MAP, sino que además se debe presentar la solicitud de apoyo financiero para el proyecto en una Ficha de Identificación, la cual debe cumplir con los siguientes criterios, según lo indica la Guía de Modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID (AECID, 2014, pp. 22):

“• Un proyecto debe tener una adecuada formulación, basada en un diagnóstico completo del problema que se quiere abordar, con unos objetivos acordes con dicho diagnóstico y con los recursos disponibles y que prevea los mecanismos para garantizar la sostenibilidad de las acciones emprendidas una vez finalizada su ejecución.

- Deben estar claramente identificados los implicados, incluyendo el grupo meta y los beneficiarios finales.

- Debe disponer de una matriz de planificación: objetivos, resultados, actividades, indicadores (así como sus fuentes de verificación y líneas de base) y riesgos.

- Debe contar con unos recursos, un presupuesto y un plazo de ejecución preestablecidos.

- La coordinación, gestión y acuerdos financieros están claramente establecidos, pudiendo realizarse a través de los sistemas del gobierno receptor o a través de sistemas paralelos (de los donantes, ONG, etc.).”

La Ficha de Identificación es el primer paso desarrollado de manera conjunta (beneficiario-donante) en la formulación del proyecto; proceso que utiliza el Enfoque del Marco Lógico (EML) para formular el Marco de Resultados del mismo y que, posteriormente, agota el circuito nacional para la Aprobación de Recursos

Bilaterales y Multilaterales Provenientes de la Cooperación Española referido en el anexo 4 del MAP, el cual se incluye en este informe como Apéndice G.

Cabe mencionar que en el marco de la Cooperación Española, también la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) hace parte del Grupo Estable de Cooperación (GEC) que fomenta la cooperación con el país, por lo que al ser parte de dicho Marco tiene un proceso de formulación similar al mencionado para la AECID.

#### **4.3.2. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**

Por su parte, el BID cuenta con una Estrategia Multianual, que para el período de redacción del presente informe abarca los años 2017 a 2020. Los programas y proyectos que se presenten para financiamiento del Banco, además de contribuir a lo priorizado en dicha Estrategia, deben cumplir con los procedimientos de solicitud de los fondos fiduciarios que administra el Banco, los cuales tienen sus propios criterios de elegibilidad al materializala CINR en operaciones de cooperación técnica, denominadas también Asistencias Técnicas No Reembolsables (ATN).

El proceso de formulación del BID, en el caso de Guatemala, va acompañado de la agencia gubernamental que coordina las solicitudes de recursos externos para programas de asistencia técnica. En este caso, esta función la cumple el MINFIN, por ser el gobernador en Guatemala ante los organismos financieros multilaterales. Por tanto, este Ministerio participa también en la formulación del proyecto, proceso que cuenta con apoyo de expertos contratados por el Banco, de conformidad con la política general del mismo que estipula facilitar asesoría técnica para preparar la operación.

En términos generales, el proceso de formulación del Banco se realiza de conformidad con los criterios básicos para los proyectos de cooperación técnica, establecidos en su Política de Cooperación Técnica (BID, 2013, pp. 3), el cual

inicia con la *Identificación*, pasa por la *Solicitud* en forma de manifestación de interés del beneficiario, arriba a la *Evaluación* (del Banco) y concluye con la *Preparación* de la solicitud que, una vez aprobada, se contrata a través de una Carta Convenio, para la mayoría de operaciones de CINR. La metodología que utiliza el BID en su proceso de formulación también está basada en el EML y el resultado de la formulación se puede observar en el Anexo Único de las cartas convenio que suscribe el Banco.

#### **4.3.3. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)**

De igual manera, por ser un organismo financiero multilateral, el BIRF tiene un proceso de formulación similar al del BID. Cuenta con una Estrategia para Guatemala para el período 2017-2020, así como con Términos y Condiciones que establecen, entre otros, los criterios de elegibilidad a los que deben responder las Subvenciones a las que puede acceder un país solicitante (Banco Mundial, 2018, pp.16).

No obstante, en el caso del BIRF, es el Gerente de Programa quien prepara la solicitud de subvención, previo a enviarla al jefe de la Junta Sectorial para su revisión, priorización y traslado para aprobación del Directorio. El BIRF también hace uso del EML en su proceso de formulación del proyecto, el cual, una vez aprobado, se contrata a través de una Carta de Acuerdo de Subvención.

#### **4.3.4. Cooperación Alemana**

En el caso de la Cooperación Alemana, se debe mencionar que existen dos modalidades de la misma: la cooperación técnica, puramente gestionada con la GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*) y la cooperación financiera, gestionada con el KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*).

El proceso de formulación que se lleva a cabo con la GIZ depende del Fondo al que se accederá y, cuando los montos potenciales de financiamiento son

considerablemente altos, en definitiva se cuenta con un mayor apoyo para la formulación del programa/proyecto, la cual se lleva a cabo de manera conjunta con la institución beneficiaria. En el caso del KfW, siempre se cuenta con apoyo de expertos para llevar a cabo la formulación del proyecto.

En ambos casos, la formulación observa una variante del EML denominada *ZOPP* (Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos, por sus siglas en alemán) y, según la complejidad del programa/proyecto, ésta va madurando con el acompañamiento de misiones de expertos, desde la identificación. El mismo puede quedar plenamente identificado y con intenciones de ser financiado, si se incluye en el Acta de la Reunión de Negociaciones Intergubernamentales entre ambos países, diálogo político que por lo general se realiza a cada dos años, lo cual permite continuar con el proceso de formulación.

El proceso de formulación en la cooperación alemana, por lo general, pasa por un borrador de Convenio de Ejecución (para el caso de la cooperación técnica) o de Contrato de Aporte Financiero (para el caso de la cooperación financiera), que se asimila a un perfil de proyecto. Según el instrumento que adopte el programa o proyecto, éste va madurando hasta alcanzar una redacción final en una o varias Cartas de Ejecución (para el caso de la cooperación técnica) o en un Acuerdo Separado de Ejecución (para el caso únicamente de la cooperación financiera).

#### **4.3.5. Unión Europea (UE)**

Una de las fuentes cooperantes más importantes para Guatemala, es la Unión Europea (UE). Con un proceso de formulación basado también en el EML, el tiempo de formulación de un programa o proyecto con la UE, sin embargo, puede durar por lo menos un año, ya que una vez definidos los sectores priorizados en su Programa Indicativo Multianual (MIP), la UE prepara y envía las misiones de identificación dirigidas a apoyar a las instituciones beneficiarias en la parte inicial de su proceso de formulación de proyecto (denominado presupuesto-programa),

cuando éste se implementará bajo esa modalidad (presupuesto-programa) (UE, 2012, pp. 17).

Posteriormente a la misión de identificación, se lleva a cabo una misión de formulación, la cual, apoyará en la elaboración del mismo, en conjunto con el Administrador y el Contable del proyecto –de ser necesario–, de conformidad con la *Guía práctica de los procedimientos aplicables a los presupuestos-programa* de la UE. La versión final del mismo es aprobada por el representante de la UE en el país y por el representante del país beneficiario, previo al inicio de las actividades previstas en el documentofinal de proyecto, que se convierte en uno de los anexos de un Convenio de Financiación, instrumento con el que se contrata el proyecto, y que recibe el nombre de Disposiciones Técnicas y Administrativas (DTA).

#### **4.3.6. Formulación de un Proyecto de Éxito**

Como se puede observar en el Apéndice F, el donante que más ha apoyado al sector medio ambiente en el período 2008 a 2014 ha sido el BID, con al menos siete (7) operaciones suscritas, lo que representa el 32% de los programas o proyectos contratados en dicho sector durante el período referido. Por tanto, es oportuno caracterizar el proceso de formulación de al menos uno de los proyectos suscritos con esta fuente, para conocer la experiencia de éste y cómo el mismo contribuyó al sector bajo estudio.

En el Apéndice F, se menciona como proyecto suscrito en 2009, el *Programa de Mejoramiento de la Efectividad del Manejo de la Reserva de la Biósfera Maya* entre el BID y el MARN, por un monto de US\$3.6 millones. Como se indica en el apartado 4.3.2. de este informe, los programas y proyectos que se presenten para financiamiento del BID deben cumplir con los procedimientos de solicitud de los fondos que administra el Banco. En ese sentido, las partes interesadas en esta operación, es decir, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), dieron cumplimiento a los procedimientos establecidos por el Fondo para el Medio Ambiente (FMAM), con el

acompañamiento del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), con una participación importante en el proceso de formulación, ya que el proyecto se concretó como una operación mixta, con financiamiento, tanto de un préstamo (por US\$10.9 millones) como de una donación (por hasta US\$3.6 millones).

De conformidad con la Política de Cooperación Técnica del BID, la formulación del proyecto, con la facilitación de la asesoría técnica del Banco, preparó la operación, agotando las siguientes fases:

1. Identificación.
2. Solicitud.
3. Evaluación.
4. Preparación.

Agotadas estas fases, el proyecto se contrató con un Convenio de Financiamiento No Reembolsable de Inversiones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el cual es una variante de la Carta Convenio mencionada en el apartado 4.3.2., ya que consta de los mismos elementos que ésta: Estipulaciones Especiales, Normas Generales y Anexo Único, el cual contiene un resumen del proyecto formulado y aprobado.

Este proyecto se considera como un caso de éxito, ya que la formulación conjunta (beneficiario-donante) del mismo, previó un período de ejecución de cuatro (4) años con seis (6) meses, contados a partir de la fecha de vigencia del instrumento, es decir, desde el 11 de agosto de 2009, lo que supuso una fecha de finalización a febrero de 2014. Este período fue prorrogado para que su ejecución finalizase dos (2) años con cuatro (4) meses más tarde, lo cual si bien significa una demora del 50% del tiempo de la implementación, cabe considerar que en la institucionalidad pública en Guatemala, se puede justificar, con el fin de alcanzar porcentajes de

ejecución del 98.55%, en términos financieros, y del 99.22%, en cuanto a su ejecución física. (SEGEPLAN, 2018, pp. 4).

Adicionalmente, cabe destacar la valoración que el BID otorga a los resultados de este proyecto, pues si bien recalca que la sostenibilidad de los mismos aún son un reto, menciona que la mayoría de los proyectos propuestos en el marco de la intervención fueron propuestos por las comunidades. Asimismo, refirió como productos del proyecto, un centro de operaciones conjuntas y equipamiento para el control y vigilancia forestal, así como la actualización del Plan Maestro de la Reserva de la Biósfera Maya (RBM), desarrollo de planes de fincas forestales y un centro de visitantes (BID, 2016, pp. 33), por mencionar los grandes entregables alcanzados por un proyecto que tuvo como objetivo general *promover la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad de la Reserva de la Biósfera Maya (RBM)*.

#### ***4.4. Apropiación institucional de los proyectos apoyados por la cooperación internacional no reembolsable en materia de medio ambiente y la sostenibilidad de sus resultados***

Como se puede observar en el Gráfico 4, en el 71% de los entrevistados existe la percepción que el nivel de implementación de los proyectos en materia de medio ambiente, de los que tienen conocimiento fueron contratados por las instituciones que representan, refleja un alto nivel de ejecución, mientras que en un 29% de ellos, se considera que el nivel de ejecución de los mismos es medio.

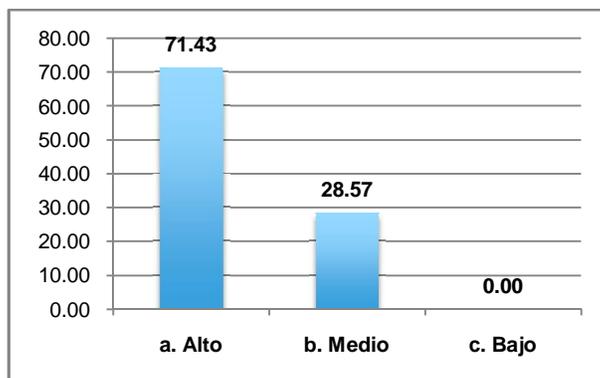


Gráfico 4 – Percepción sobre el nivel de ejecución de los proyectos en materia de medio ambiente. Fuente: Elaboración propia con datos del trabajo de campo, 2018.

Algunos de los entrevistados atribuyeron a que ello se debía a que dependía en gran medida de quién era el implementador, infiriendo que si era el donante quien ejecutaba directamente los recursos de los proyectos, se podían lograr mejores niveles de implementación. Sin embargo, se resaltó que independientemente del mecanismo de implementación (ejecutado directamente por el cooperante o por la institución a través del presupuesto nacional), aunque fuese necesario materializar una prórroga de tiempo al período del proyecto, el nivel de ejecución se mantenía alto. De hecho, en el caso del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), para 2018 se tiene previsto cerrar al menos cuatro (4) proyectos, los cuales concluirían con un 95% a un 98% de ejecución financiera sobre el monto suscrito (*sic*). De igual manera, otras instituciones manifestaron que el nivel de ejecución era elevado por la misma presión que existía para ejecutar los recursos de dichos proyectos.

No obstante, el nivel de ejecución de un proyecto puede no necesariamente estar directamente relacionado con su nivel de apropiación. De hecho, como se aprecia en el Gráfico 5, sólo el 14% de los expertos entrevistados considera que el nivel de apropiación que alcanzaron los proyectos de medio ambiente, cuya ejecución ya concluyó, es pleno. Un 57% de ellos considera que el nivel de apropiación alcanzado fue medio, mientras que un 29% lo estima en poco.

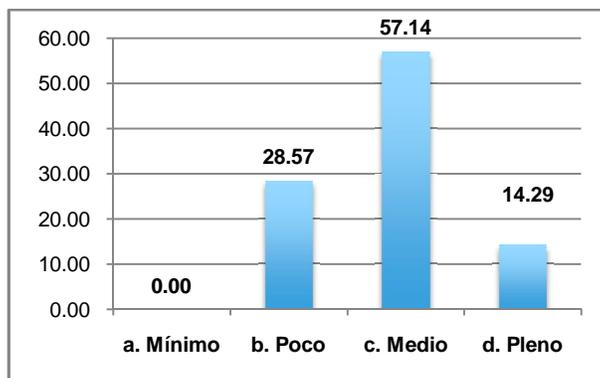


Gráfico 5 – Percepción sobre el nivel de apropiación de los proyectos en materia de medio ambiente. Fuente: Elaboración propia con datos del trabajo de campo, 2018.

Entre los entrevistados, se resaltó que el nivel de apropiación se encontraba en estos niveles, probablemente, por la rotación de personal que hay en las instituciones, ya que no es el mismo servidor público el que formula el proyecto y que lo ejecuta y, en consecuencia, tampoco es el mismo el que lo cierra. De conformidad con el MARN, en esa cartera existe una tasa de rotación de personal de por lo menos cuatro (4) años, la cual puede coincidir con los períodos de gobierno.

La razón a la que más se le atribuye ese bajo nivel de apropiación está relacionado con la poca experiencia para gestionar y ejecutar proyectos, seguida por el desconocimiento de procedimientos y/o requisitos para formular proyectos en el ámbito gubernamental.

Adicionalmente, se mencionaron como factores del bajo nivel de apropiación de este tipo de proyectos la debilidad institucional para dar respuesta a los mismos, derivado de la rotación de personal y el desconocimiento de los principios de la Declaración de París y de las políticas de cooperación internacional no reembolsable, ya que al desconocer los compromisos adquiridos en estos espacios, las instituciones permiten que se implanten otras agendas que no necesariamente responden a las necesidades institucionales, siendo los países e

instituciones beneficiarias los que deberían de apropiarse de los proyectos bajo sus propias prioridades.

Sin embargo, entre aquellos proyectos que han alcanzado cierto nivel de apropiación, se pueden resaltar varios motivos que lo permitieron, entre los que cabe resaltar:

- 1 Coherencia con la Política Nacional de Cambio Climático y su Plan de Acción.
- 2 Experiencias exitosas probadas en proyectos similares en otros países.
- 3 Continuidad de las políticas internas incluso ante los cambios de gobierno.
- 4 Adecuados mecanismos de seguimiento y evaluación institucional.
- 5 Designación idónea del personal a cargo de la implementación.
- 6 Conocimiento del proyecto e impulso del mismo desde el nivel jerárquico superior hasta los equipos técnicos de trabajo.
- 7 Efectiva co-implementación entre la institución y el donante.
- 8 Proyectos adecuados a las necesidades institucionales.

Asimismo, en términos de sostenibilidad, un concepto muy de la mano del de apropiación y que puede incluso llegar a considerarse consecuencia del mismo, el 71% de los entrevistados consideró que este tipo de proyectos lograron un nivel medio de sostenibilidad. Ninguno de los entrevistados percibe que se haya alcanzado la sostenibilidad plena de todos los resultados de dichos proyectos.

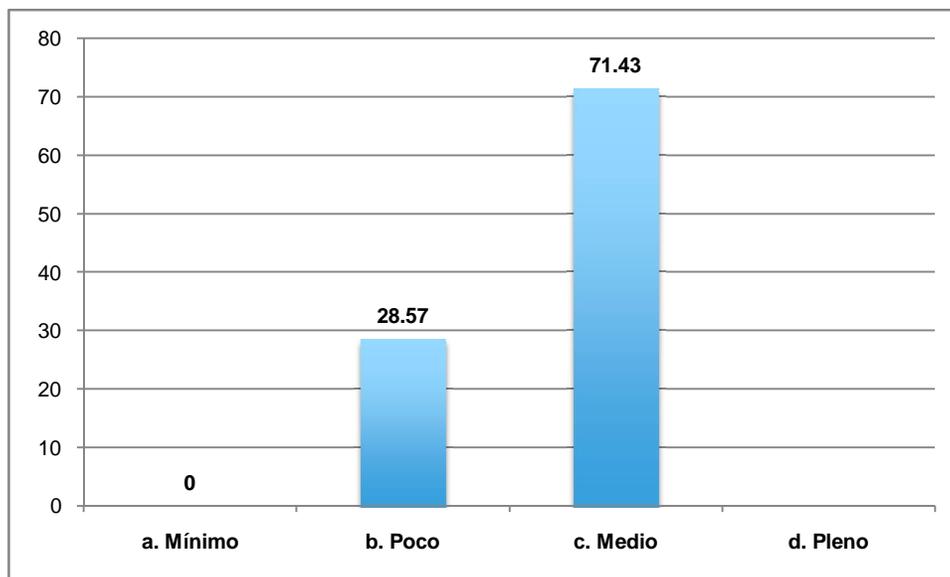


Gráfico 6 – Percepción sobre el nivel de sostenibilidad de los proyectos en materia de medio ambiente. Fuente: Elaboración propia con datos del trabajo de campo, 2018.

De hecho, entre los entrevistados, se manifestó que la sostenibilidad se logra cuando el personal se apropia de los procesos y es difícil cuando este tipo de compromisos no han quedado plasmados desde la planificación. Por ello, es necesario contar con las adecuadas estrategias de salida como:

- 1 Adecuados canales de comunicación.
- 2 Coordinación interinstitucional a nivel central y local.
- 3 Ruta de apropiación de productos del proyecto.

El restante 29% de los expertos manifestó que los proyectos en medio ambiente que ya concluyeron y que son apoyados por la cooperación internacional no reembolsable alcanzan poco nivel de sostenibilidad y que ello puede estar relacionado con la falta de personal o con la poca capacidad institucional para dar respuesta a la continuidad de los temas con el tiempo. Asimismo, ninguno de los expertos consideró que estos proyectos hayan alcanzado un nivel pleno de sostenibilidad al concluir los mismos.

No obstante, la mayoría de ellos pudo mencionar al menos tres (3) elementos que motivaron un buen nivel de sostenibilidad alcanzado por algunos de los proyectos ya finalizados. Éstos se pueden resumir en los siguientes:

1. Propiciar el establecimiento o identificación de unidades técnicas que darán seguimiento a los resultados de los proyectos, al interno de las instituciones.
2. Elaboración de políticas institucionales, relacionadas con el cumplimiento de las funciones y prioridades de las instituciones beneficiarias, establecidas en su planificación estratégica y operativa.
3. Prever capacidad de adaptación de los resultados que se alcancen.
4. Adecuadas estrategias de seguimiento al concluir los proyectos.
5. Comunicación adecuada de los resultados alcanzados por el proyecto, entre los servidores de la institución beneficiaria, posicionando la responsabilidad institucional que se adquirió al decidir implementar los proyectos, para una adecuada institucionalización de los mismos.
6. Correcta participación de los enlaces técnicos designados en la implementación de los proyectos.
7. Adecuación del presupuesto institucional para atender las acciones de seguimiento que correspondan a los resultados alcanzados.

Definitivamente, todos los servidores públicos entrevistados, como ciudadanos guatemaltecos, desearían también que los niveles de apropiación y sostenibilidad que alcanzan proyectos estuviesen en niveles superiores a los que han podido observar. No obstante, el ejercicio de participar en alguna fase de este tipo de proyectos bajo la temática de medio ambiente, ha permitido madurar la perspectiva de lo que dichos proyectos debieran alcanzar en las instituciones, con el fin último de mejorar la producción de bienes y servicios que debe prestar cada institución desde su propio ámbito de competencia.

Por tanto, el siguiente capítulo presenta una serie de orientaciones fundamentadas en buenas prácticas alcanzadas durante la implementación de estos proyectos, para que las mismas puedan ser consideradas en futuras formulaciones, a fin de alcanzar mayores niveles de apropiación y sostenibilidad de los resultados que generan los proyectos de medio ambiente, apoyados por la CINR.

## **5. PROPUESTA DE ORIENTACIONES PARA LA APROPIACIÓN Y SOSTENIBILIDAD INSTITUCIONAL DE LOS PROYECTOS APOYADOS POR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE EN LA TEMÁTICA DE MEDIO AMBIENTE**

El presente capítulo presenta una propuesta de orientaciones a considerar en el proceso de formulación de los programas/proyectos de CINR; particularmente, para que los responsables de la implementación de dichas intervenciones puedan efectivamente apropiarse y procurar la sostenibilidad de los resultados que se alcancen con las mismas.

Las instituciones públicas deben prestar bienes y servicios a la sociedad guatemalteca, de conformidad con su mandato y rectoría sectorial, procurando la mayor eficiencia posible en el uso de los recursos que tienen a disposición, sean éstos recursos regulares provenientes del presupuesto nacional o recursos externos, provenientes de donaciones. Por tanto, debe procurarse una correcta finalización del ciclo de vida de los proyectos, que garantizaría, en principio, haber concluido todos los compromisos contractuales con los prestadores de bienes y servicios durante la implementación de los proyectos, pero también que los resultados que se alcancen perduren en el tiempo, al obtener las asignaciones presupuestarias adecuadas para su continuidad.

Por lo anterior, esta propuesta de orientaciones destaca los puntos que se han considerado como más importantes a tomar en consideración en la formulación de nuevos proyectos en materia de medio ambiente, que podrían ser financiados por CINR, abarcando cuatro (4) aspectos básicos: a) Legislación y Normativa, b) Proceso de Formulación, c) Apropiación y Sostenibilidad y d) Buenas Prácticas.

### ***5.1. Legislación y Normativa.***

Cualquier profesional que formule proyectos, tanto en la temática de medio ambiente como para cualquier sector que forme parte de los organismos del Estado, debe tener conocimiento de la existencia de los marcos legales vigentes

en temas de formulación de proyectos, contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto, sus Reformas, su Reglamento, así como en las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Asimismo, debe tener conocimiento de lo que establecen los lineamientos de la Política de Cooperación Internacional No Reembolsable (PCINR), para el caso de los proyectos que serán apoyados por este mecanismo de financiamiento y de la legislación y normativa relacionada con los temas de medio ambiente; específicamente, lo relativo a las Leyes de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, de Áreas Protegidas y Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero.

Una referencia del marco legal y normativo mencionado en el párrafo anterior, puede encontrarse en el Apéndice A de este informe.

## **5.2. Proceso de Formulación.**

Con base en la conceptualización que da Baca Urbina de un proyecto, entendido éste como *“la búsqueda de una solución inteligente al planteamiento de un problema, la cual tiende a resolver una necesidad humana”*(Baca Urbina, 2010, p. 2), se debe tener en cuenta que el proceso de formulación o preparación de proyectos corresponde a las etapas de obtención de la información y construcción del flujo de caja del mismo, según lo establece SapagChain en su Preparación y Evaluación de Proyectos(Sapag Chain & Sapag Chain, 1991, p. 27).

En función de lo anterior, es necesario que los profesionales que se encarguen de formular un proyecto en la temática de medio ambiente, tengan en cuenta el proceso que se presenta en el Gráfico 7 y que se desarrolla más adelante:



Gráfico 7 – Proceso de Formulación de Proyectos. Fuente: Elaboración propia con datos del trabajo de campo, 2018.

*Primero.* En la formulación de los proyectos se identifican, como mínimo, los siguientes estudios:

0. Identificación de la idea (o problemática).
1. Estudio de Mercado.
2. Estudio Técnico.
3. Estudio de la Organización.
4. Estudio Financiero.

*Segundo.* Agotados los estudios mencionados con anterioridad, puede realizarse una evaluación *ex ante* que determinará la valoración dada a una intervención propuesta como medida para solucionar un problema. La misma puede hacer uso de varios tipos de análisis como el costo-beneficio, el costo-impacto, el costo-eficiencia y el análisis del diseño (con base en la pertinencia y coherencia lógica) (Ministerio de Planificación y Cooperación -MIDEPLAN-, 2000, p. 10)

*Tercero.* Es recomendable que si las instituciones públicas que serán beneficiarias de este tipo de proyectos aún no han desarrollado sus propias herramientas de evaluación *ex ante*, puedan hacerlo en función de los criterios de pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad, como mínimo, los cuales han sido establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)(OCDE, 2010, p. 9).

*Cuarto.* Agotada la fase de evaluación del proyecto, por parte de la institución, será necesario que el formulador conozca los lineamientos del cooperante al cual se pretende presentar la propuesta, ya que éstos tienen sus propias estrategias de cooperación internacional, que delimitan sus objetivos, áreas prioritarias de intervención, períodos para presentar proyectos nuevos, períodos fiscales y modalidades de ejecución, los cuales se deben conocer para realizar una mejor planificación del proyecto que se ejecutará.

*Quinto.* Para los casos de proyectos en materia de medio ambiente, es necesario conocer no sólo el marco legal y normativo que rige el sector, sino también el marco operativo del mismo, como el Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental y su Listado Taxativo, el Manual de Procedimientos de Evaluación Ambiental de Proyectos, Obras o Actividades en las Delegaciones Departamentales y el Plan de Acción Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, con el fin de observar el criterio de pertinencia<sup>7</sup> de la intervención que se formula. Si fuera el caso, será necesario también consultar el Plan Sectorial Multianual de Ambiente y Agua, en caso surja una nueva versión del mismo, para un período futuro.

### **5.3. Apropiación y Sostenibilidad.**

Existe una serie de factores que permiten, tanto la apropiación como la sostenibilidad de los resultados alcanzados por los proyectos apoyados por CINR en materia de medio ambiente, tales como el “entorno de la intervención, la población beneficiaria, el diseño de la intervención y los actores de la misma”(BID / FOMIN, 2007, p. 7). En ese sentido, se considera que aquéllos que son determinantes para alcanzar ambos estados son:

#### **5.3.1. Para la Apropiación**

Para una adecuada apropiación a nivel institucional de los proyectos en materia de medio ambiente, apoyados con CINR, es necesario se observe desde la formulación de estos proyectos los factores que se presentan en el Gráfico8:

---

<sup>7</sup> Según el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, el criterio de pertinencia se refiere a la medida en que los objetivos de la intervención son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los asociados.



Gráfico 8 – Factores para la Apropiación de los Proyectos de Medio Ambiente.  
Fuente: Elaboración propia con datos del trabajo de campo, 2018.

Es necesario que desde la preparación de los proyectos en materia de medio ambiente, apoyados con CINR, los formuladores tomen en consideración los siguientes factores:

- 1 Coherencia con la política pública que los enmarca, así como con la planificación estratégica y operativa de las instituciones.
- 2 Inclusión de un componente de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades técnicas con personal institucional.
- 3 Identificación de resultados concretos desde la formulación, como la creación de áreas técnicas específicas a cargo del seguimiento a las acciones que se generen con el proyecto.
- 4 Homologación de objetivos entre donante e institución beneficiaria.
- 5 Conocimiento de experiencias de proyectos similares implementados exitosamente en otros países.
- 6 Adecuada designación de contrapartes políticas y técnicas institucionales para un impulso efectivo en los distintos niveles de

coordinación del proyecto, tanto al interno como al externo de la institución.

- 7 Efectivo acompañamiento, co-implementación y mecanismos de ejecución.
- 8 Oportuno seguimiento a la implementación a nivel central y territorial, con base en los indicadores establecidos del proyecto.
- 9 Continuidad de la implementación de los proyectos, incluso ante los cambios de gobierno, lo cual puede llevar a su institucionalización.

### **5.3.2. Para la Sostenibilidad**

Asimismo, en términos de sostenibilidad, se considera que en los proyectos en materia de medio ambiente apoyados con CINR, los factores que permiten alcanzar la misma son:

- 1 Propiciar desde la planificación el establecimiento (o mantenimiento) del área técnica idónea que garantice la institucionalidad de los resultados y que brinde seguimiento a informes de avances e informes finales de resultados.
- 2 Identificar en la formulación productos concretos relacionados con las funciones de la institución beneficiaria (alineación con las prioridades institucionales), a fin que trabajar en ellos durante la implementación o al final de la misma no se perciba como una actividad marginal a las funciones asignadas. Es por tanto recomendable hacer uso de la metodología de Gestión por Resultados.
- 3 Asegurar la participación de la institución beneficiaria en la ejecución del proyecto, a fin que ésta pueda prever y programar los fondos propios que darán continuidad a los resultados que se alcancen. Si lo amerita, promover la participación de la sociedad civil y demás actores involucrados.

- 4 Socializar la información de los productos alcanzados durante la ejecución del proyecto, a fin de internalizar los mismos y reconocer la construcción conjunta de éstos, con el fin de posicionar la responsabilidad institucional asumida, tanto en la ejecución como en la continuidad de los resultados.
- 5 Promover la capacidad de adaptación de los resultados previstos por el proyecto, a fin que éstos puedan acoplarse a nuevas dinámicas o enfoques que surjan en el mismo tema, al concluir el periodo de implementación de los mismos o inmediatamente después.
- 6 Empoderar a los niveles directivos sobre el proyecto, a fin de lograr la adopción e implementación de los resultados del proyecto por la institución.

Por lo anterior, es necesario que desde la preparación de los proyectos en materia de medio ambiente, apoyados con CINR, los formuladores aseguren haber tomado en consideración los factores que se muestran en el Gráfico No.9.



Gráfico 9 – Factores para la Sostenibilidad de los Proyectos de Medio Ambiente.  
Fuente: Elaboración propia con datos del trabajo de campo, 2018.

### **5.3.3. Buenas Prácticas para Institucionalizar los Resultados**

Existe una serie de elementos considerados como buenas prácticas a rescatar en la formulación de futuros proyectos en materia de medio ambiente a ser apoyados por la CINR, que permitan generar apropiación y sostenibilidad de los resultados alcanzados por los mismos a nivel institucional.

Estas buenas prácticas conforman el siguiente decálogo:

- 1 Construir en función de las prioridades de país a mediano y largo plazo y las necesidades institucionales, involucrando a las áreas técnicas de las instituciones que implementarán el proyecto así como al cooperante.
- 2 Conocer las lecciones aprendidas de gestiones pasadas y experiencias del gobierno y la institución que formula el proyecto con la fuente cooperante identificada. De preferencia, conocer los resultados de la formulación y evaluación *ex post* de similares proyectos que se hayan ejecutado con anterioridad.
- 3 Obtener el apoyo de un consultor *ad-hoc* en la formulación, con experiencia y conocimiento de cooperación externa y formulación de proyectos. Es más fácil comentar un documento que escribirlo desde cero.
- 4 Planificar y programar presupuestariamente este tipo de proyectos dentro de la planificación operativa anual y multianual de la Dirección o Viceministerio responsable, a fin de garantizar la asignación de recursos al ejecutor institucional para cumplir con las tareas asignadas en el marco del proyecto y al finalizar el mismo.
- 5 Mejorar la capacidad institucional para formular, evaluar –*ex ante*, *ex dure* o *ex post*– y ejecutar proyectos y fomentar la estabilidad del personal técnico para no perder el conocimiento adquirido.
- 6 Implementar el mecanismo de ejecución más adecuado, que permita un seguimiento y evaluación oportunos.

- 7 Establecer los adecuados mecanismos de gobernanza de los proyectos, tanto a nivel técnico como político, previendo una frecuencia bimestral de reuniones para el nivel técnico y semestral para el nivel político.
- 8 Elaborar e implementar las adecuadas estrategias de salida que permita dar continuidad a los resultados del proyecto.
- 9 Asignar el equipo técnico idóneo a nivel institucional para la implementación de este tipo de proyectos.
- 10 Sensibilizar al nivel político sobre el compromiso asumido y la responsabilidad sobre el financiamiento que se tiene a cargo, focalizando la atención en el proyecto como alternativa de solución de una necesidad existente, garantizando el cumplimiento de la legislación y normativa vigentes.

Para una fácil identificación de las buenas prácticas, este decálogo se puede agrupar como se presenta a continuación:

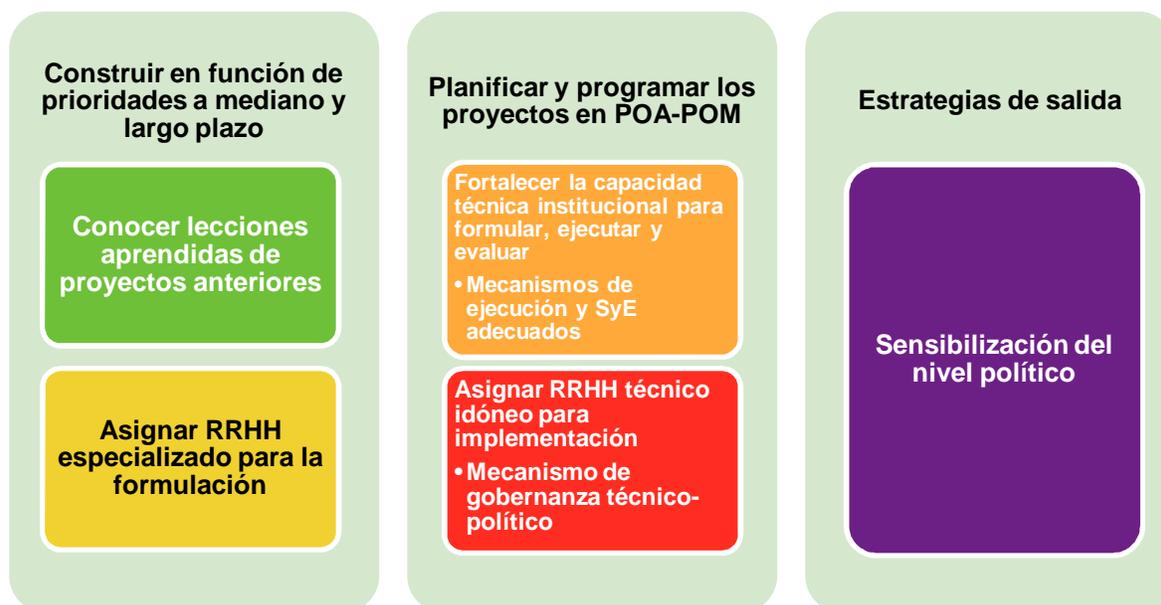


Gráfico 10 – Decálogo de Buenas Prácticas para Institucionalizar los Resultados de los Proyectos de Medio Ambiente, Apoyados por CINR. Fuente: Elaboración propia con datos del trabajo de campo, 2018.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### **Conclusiones**

Si bien el trabajo de tesis se refería a evaluar el proceso de formulación de proyectos de la Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR), en instituciones públicas del sector ambiental durante el período 2008 – 2014, el mismo buscó determinar también la apropiación y sostenibilidad institucional que alcanzaban los mismos, estableciendo como hipótesis de investigación que el uso de la evaluación *ex ante* en el proceso de formulación de proyectos apoyados por la cooperación internacional no reembolsable en el tema de medio ambiente contribuye a la apropiación y sostenibilidad institucional de los mismos.

Así, del análisis documental y del trabajo de campo llevado a cabo durante la investigación, se infiere que la hipótesis de investigación se cumplió parcialmente, en virtud que:

1. Existen marcos legales, normativos y demás lineamientos que orientan a las instituciones públicas en el proceso de formulación de proyectos, incluso para los proyectos en la temática de medio ambiente. El 100% de los expertos entrevistados conoce su existencia, aunque sólo el 50% ha participado en esa fase.
2. Como parte del proceso de formulación que tienen las instituciones públicas y, particularmente, aquéllas relacionadas con el tema de medio ambiente, el 100% de los entrevistados indicó conocer el significado de la evaluación *ex ante*, si bien únicamente el 75% indicó apoyar la aplicación de esta herramienta. De hecho, uno de los

entrevistados estimó que el tipo de cooperación que se negocia en su institución<sup>8</sup> no amerita el costo de oportunidad de su uso, por ser proyectos de menor cuantía que apoyan la preparación de solicitudes de préstamos. No obstante, el 100% de los expertos expresó apoyar el uso de la herramienta en la formulación de proyectos y de proyectos de medio ambiente, tanto por razones técnicas de la formulación como por razones de eficiencia en la utilización de los recursos.

3. La apropiación interna en las instituciones beneficiarias de los proyectos en materia de medio ambiente, apoyados por CINR no está vinculada exclusivamente con la utilización de la evaluación *ex ante* en el proceso de formulación de proyectos o con los niveles de implementación que dichos proyectos alcanzan, sino con factores estructurales de las entidades responsables de la implementación de los mismos, como la rotación de personal o la baja experiencia del personal técnico en la gestión de éstos.
4. Factores como los mencionados en el caso de la apropiación inciden también en la sostenibilidad de los resultados alcanzados por los proyectos de CINR, la cual fue considerada como media por el 57% de los expertos entrevistados.
5. Para alcanzar el desarrollo según lo conceptualiza Sen bajo el Enfoque de Capacidades, que revitaliza la importancia de las instituciones en la definición de la estructura de derechos y oportunidades que dan lugar a la realización del bienestar de las personas, la apropiación y la

---

<sup>8</sup>Operaciones de crédito público a través de las cuales se proporciona asistencia técnica no reembolsable para la preparación de programas y proyectos que serán financiados con préstamos.

sostenibilidad de los resultados que alcanzan los proyectos en materia de medio ambiente y que son apoyados por CINR se encuentra más en función del fortalecimiento institucional de las entidades mismas que en el uso de las herramientas de las que se puede auxiliar durante el proceso de formulación. No obstante, no se puede pasar por alto lo manifestado por todos los expertos consultados en cuanto a la necesidad de hacer uso de herramientas como la evaluación *ex ante* en esa fase del proceso, para alcanzar mejores resultados en la implementación y un menor nivel de incertidumbre de su éxito.

6. En términos de eficacia, se confirma la necesidad de fortalecer las instituciones públicas. Los proyectos apoyados por CINR en el tema de medio ambiente pueden ser una contribución hacia ese fortalecimiento, ya que como lo indica Oriol Prats(2006) en su *Teoría y práctica del desarrollo. Cambios en las variables de la “ecuación del desarrollo” en los últimos 50 años*, “la eficacia de las políticas es mayor cuando las instituciones son sólidas” (p. 17).

### **Recomendaciones**

En materia de medio ambiente, en Guatemala, existen suficientes instrumentos estratégicos y operativos que han derivado del marco legal que lo rige. Al entrar en contacto con ellos, se puede confirmar el empeño que profesionales que han trabajado en ese sector han colocado para fortalecer el mismo. No obstante, aún existe una serie de elementos que se podrían considerar para llevar a cabo una mejor formulación de proyectos de CINR a ser apoyados en el sector ambiental, tales como:

1. En cuanto al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es necesario que éste pueda hacer una revisión de la modalidad de entrega de la asesoría técnica que brinda a sus usuarios, más que de sus metodologías mismas. Ante la alta rotación de personal que padecen las instituciones públicas, es necesario contar con métodos más estandarizados o más ágiles para transmitir el acervo que ha generado dicho Sistema.
2. Profundizar en los procesos de evaluación *ex ante* que generan las instituciones públicas beneficiarias de Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR), sea por cumplir con directrices dadas por los coordinadores del tema en el país o por iniciativa propia para el fortalecimiento de sus propias instituciones.
3. En términos de fortalecimiento institucional, las instituciones públicas deben revisar las estrategias de desarrollo institucional que diseñan e implementan, con miras a un efectivo fortalecimiento de las capacidades técnicas y promoción interna del capital humano en las instituciones, para poder ejercer sus funciones de la mejor manera posible, pero también como incentivo para retener al personal técnico en las mismas y que puedan lograr una carrera administrativa que brinde mejores resultados en la prestación de bienes y servicios. Ello

tendrá como efectos indirectos un mayor nivel de apropiación y de sostenibilidad de los resultados que alcancen los proyectos de CINR.

4. De conformidad con la Gestión por Resultados, “enfoque de la administración pública que orienta sus esfuerzos a dirigir todos los recursos hacia la consecución de resultados de desarrollo, incorporando un uso articulado de políticas”(MINFIN-SEGEPLAN, 2013, p. 2), será útil que una investigación posterior pueda profundizar en cómo la Política Nacional de Cambio Climático (con vigencia a diciembre de 2019), ha materializado la cadena del proceso: política-plan-presupuesto-programas-proyectos, en virtud que los instrumentos de política pública persiguen abordar intereses públicos para una atención efectiva de las problemáticas que las suscitaron.
5. Así también, se recomienda que una investigación futura pueda hacer una evaluación de la implementación del Plan Sectorial Multianual de Ambiente y Agua 2011-2013, ya que el mismo debió haberse materializado en al menos 37 proyectos que fueron incorporados como perfiles en el mismo y que podrían dar continuidad al tema propuesto en la presente investigación.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (2014). *Guía de Modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID*. Madrid, España. 85 págs.
2. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (2013). *Marco de Asociación de País (MAP) de la Cooperación Española en Guatemala 2013-2017*. Guatemala. 108 págs.
3. Ander-Egg, Ezequiel (1995). *Introducción a la Planificación*. Colección Política, Servicios y Trabajo Social. Editorial Lumen. Buenos Aires, Argentina. 203 págs.
4. Attinà, Fulvio (1983). *La política internacional contemporánea*. Italia.
5. Baca Urbina, Gabriel (2010). *Evaluación de Proyectos*. México: McGraw Hill.
6. Banco Interamericano de Desarrollo (2013). *Política de Cooperación Técnica*. Políticas Operativas Generales. Recuperado el 2018, de BID: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39444768>
7. Banco Interamericano de Desarrollo (2016). *Evaluación del Programa de País Guatemala 2012-2016*. BID, Washington, D. C.; EEUU. 42 págs.
8. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (2018). *Política del Banco*. Términos Financieros y Condiciones para el Financiamiento del Banco. Recuperado el 2018, de BIRF: <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/Forms/DispPage.aspx?docid=65406f85-a741-47ce-a2d7-48186eb10667>
9. Barrón Arce, Marcelo, Velasco López, Osmar, & Ramírez G., Edgar (2010). *Informe Ejecutivo - Resultados de la Aplicación de la Encuesta OCDE en Guatemala y su Línea de Base*. MINFIN-SEGEPLAN, Guatemala.

10. Baptista Lucio, Pilar; Fernández Collado, Carlos & Hernández Sampieri, Roberto (2010). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw Hill.
11. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2010, Noviembre). La Evaluación Ex-Ante. *Gestión de Programas Sociales: del diagnóstico a la evaluación de impactos*.
12. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (Enero de 2016). Pauta metodológica de evaluación de impacto ex-ante y ex-post de programas sociales de lucha contra la pobreza. *Serie Manuales*.
13. Cifuentes Medina, Edelberto. (2009). *La aventura de investigar: el plan y la tesis*. Guatemala: Magna Terra Editores.
14. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. (2011). *Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Ginebra, CH, Suiza.
15. Generalitat Valenciana. (10 de Julio de 2018). Herramienta de Evaluación Ex Ante. *de Proyectos y Microproyectos de Cooperación subvencionados por la Generalitat Valenciana*. Valencia, Valencia, España.
16. Gobierno de Guatemala (1986). Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto No. 68-86. Guatemala, Guatemala.
17. Gobierno de Guatemala (2007, Marzo). Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos Naturales. Guatemala, Guatemala.
18. Gobierno de Guatemala (2010, Mayo). Plan Sectorial Multianual de Ambiente y Agua 2011 - 2013. Guatemala, Guatemala, Guatemala.
19. Huntington, Samuel P. (1968). *El orden político de las sociedades en cambio*. Buenos Aires: PAIDOS.

20. Martínez Espinoza, Manuel Ignacio (7 de Mayo de 2013). Una propuesta de modelo para la evaluación de los proyectos de cooperación al desarrollo basado en el análisis de políticas públicas. (Andamios, Ed.) México, DF, México.
21. Ministerio de Finanzas Públicas-Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (MINFIN-SEGEPLAN). (2013). *Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala*. Guatemala.
22. Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile. (2000 Agosto). Metodología de evaluación ex ante: "Análisis Integral del Diseño". *Metodología de evaluación ex ante de Programas Sociales*. Chile.
23. Monzón García, Samuel Alfredo (2003). *Introducción al Proceso de la Investigación Científica*. Guatemala: Oscar De León Palacios.
24. Organización Internacional del Trabajo-Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (OIT-IPEC, por sus siglas en inglés). (2004). Guía básica para la preparación de perfiles de proyectos. Ginebra, Suiza: Oficina Internacional del Trabajo.
25. Oriol Prats, Joan (2006). Teoría y práctica del desarrollo. Cambios en las variables de la "ecuación del desarrollo" en los últimos 50 años. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 36 , 17.
26. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2008). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de accra*. Recuperado el 2018, de OCDE: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>

27. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2010). Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo. *Directrices y Referencias del CAD*.
28. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2018). *Criterios CAD para Evaluar la Ayuda Oficial*. Recuperado el 2018, de OECD:  
<http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>
29. Sapag Chain, N., & Sapag Chain, R. (1991). *Preparación y Evaluación de Proyectos*. México, DF, México: Litográfica Ingramex.
30. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). (2011). *Primer informe nacional sobre cooperación internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda en Guatemala*. Guatemala: Editorial Don Quijote.
31. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). (2013). *Segundo Informe de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Guatemala: Buró Digital.
32. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). (11 de 2013). Política de Cooperación No Reembolsable. *Política de Cooperación No Reembolsable*, 40. Guatemala, Guatemala, Guatemala.
33. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). (Octubre de 2016). Guía Orientadora. *Programas y Proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable*. Guatemala, Guatemala, Guatemala.

34. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). (Julio de 2018). *Informe Bimestral de Avance Físico y Financiero – IAFF –*. Guatemala, Guatemala, Guatemala.
35. Unión Europea (UE). (Diciembre de 2012). *Guía Práctica de los Procedimientos Aplicables a los Presupuestos-Programa* (enfoque por proyecto).

## A. FICHA DE ANÁLISIS DE CONTENIDO DEL MARCO LEGAL Y NORMATIVO QUE ORIENTA A LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE PROYECTOS.

A fin de alcanzar el primer objetivo específico (OE), se realizó un análisis documental que permitió evaluar:

OE1: La existencia de marcos legales, normativas internas y otros lineamientos que orientan a las instituciones públicas en su proceso de formulación de los proyectos.

A continuación, se incluye la tabulación de la información recopilada.

1) ¿Existen marcos legales, normativas internas o requisitos mínimos que deban cumplir las instituciones públicas en la formulación de los proyectos?

- a. Sí
- b. No

2) ¿Cuáles son?

a. Entre los Marcos Legales y Normativas, se encuentran:

- i. Ley Orgánica del Presupuesto (LOP), Decreto 101-97 y sus reformas, que en su artículo 53 indica que los Organismos del Estado<sup>9</sup> deben “registrar y mantener actualizada su información en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el Sistema que para el efecto lleve la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán)”. Asimismo, en su

---

<sup>9</sup> De acuerdo con el artículo 2 de la LOP, Ámbito de aplicación, están sujetos a dicha Ley: a) los Organismos del Estado, b) las entidades descentralizadas y autónomas, c) Las empresas cualquiera sea su forma de organización, cuyo capital mayoritariamente esté conformado con aportaciones del Estado, en lo relativo a los fondos públicos, d) los Organismos Regionales e Internacionales en los programas o proyectos que reciban, administren o ejecuten fondos públicos; e) las Organizaciones No Gubernamentales y Asociaciones sin fines de lucro que reciban, administren o ejecuten fondos públicos, respecto de los mismos, para proveer servicios delimitados por la LOP, f) todas las entidades de cualquier naturaleza que tengan como fuente de ingresos, ya sea total o parcialmente, recursos, subsidios o aportes del Estado, respecto a los mismos, g) Los Fideicomisos constituidos con fondos públicos y los fondos sociales, y h) las demás instituciones que conforman el sector público.

artículo 53 bis, se establece que “Toda gestión y negociación previa a la aprobación de recursos de la cooperación externa reembolsable y no reembolsable, provenientes de organismos internacionales y gobiernos extranjeros debe vincular los programas o proyectos con las políticas públicas y prioridades nacionales”.

- ii. Reglamento de la LOP, Acuerdo Gubernativo No.540-2013, que en su Artículo 54 indica que, para dar cumplimiento a los artículos 53 y 53 bis referidos en el párrafo anterior, los “programas y/o proyectos de inversión pública que forman o no capital fijo, a financiarse con fondos de la cooperación internacional no reembolsable, deberán formularse de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)”, así como “observar los lineamientos de la Política de Cooperación no reembolsable, cumpliendo con la alineación a las prioridades nacionales sectoriales y territoriales, promoviendo la ejecución a través de la institucionalidad pública financiera y administrativamente”.
- iii. Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (Normas SNIP). El propósito del SNIP es mejorar la calidad de la inversión, propiciando la asignación de recursos a los proyectos de mayor rentabilidad social. Las normas SNIP deben ser observadas por las entidades públicas de inversión que requieren recursos del presupuesto del Estado para el ejercicio fiscal inmediato siguiente. Están divididas en normas generales y normas específicas.

Las normas generales del SNIP reconocen dos tipos de proyectos de inversión

10

:

---

<sup>10</sup> De acuerdo con las normas SNIP, Inversión Pública se refiere a los “recursos que el sector público destina para crear, incrementar, modernizar, reponer, reconstruir y mejorar la capacidad del país de producir bienes y servicios, con el propósito de incrementar el bienestar de la sociedad”. Por su parte, las normas SNIP definen los Gastos Corrientes como aquéllos que comprenden las “erogaciones destinadas a las actividades de producción de bienes y servicios del sector público, el pago de intereses por deudas y préstamos y las transferencias de recursos que no involucran una contraprestación efectiva de bienes y servicios” y a los Gastos de Funcionamiento como aquéllos conformados por las “asignaciones que las instituciones del sector público destinan en la gestión administrativa o técnica, para la producción de bienes o la prestación de servicios, y las orientadas

a) los que forman capital fijo, es decir, aquéllos que generan o modifican bienes que permiten la formación bruta de capital fijo y que se materializan en una obra física, y

b) los que no forman capital fijo, que son aquéllos que ni generan ni habilitan bienes de capital fijo, pero que su propósito sí es incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generar en las personas beneficios o proporcionar información para la toma de decisiones. Los proyectos que no forman capital fijo, financiados con fondos de Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR), deben registrarse en el Sistema de Información de Inversión Pública (SINIP) y actualizar su estado en el sistema de donaciones. En el marco del SNIP, luego de evaluar la información de los proyectos presentada por las entidades de inversión pública, la Segeplán emite tres tipos de opinión técnica, a saber:

a) Opinión técnica aprobada. Se emite cuando cumple con los lineamientos establecidos en el Plan y Política Nacional de Desarrollo; se ajusta a las políticas, planes, programas y estrategias del gobierno y del sector; demuestra su factibilidad (técnica, financiera, económica, social y ambiental), y ha cumplido satisfactoriamente con las normas generales y específicas del SNIP.

b) Opinión técnica pendiente. Se emite cuando presenta debilidades relacionadas con su factibilidad, no cumple con todos los requisitos administrativos, legales o temáticos o aún debe esperar el cierre del presente ejercicio fiscal.

c) Opinión técnica rechazada. Se emite cuando no cumple uno o más aspectos relacionados con la pertinencia de la intervención en cuanto al Plan y Política Nacional de Desarrollo, otras políticas, planes, programas y estrategias de gobierno, no llena los contenidos mínimos para realizar el

---

a mejorar cualitativamente el recurso humano y proveerlo de servicios básicos”, divididos en a) Gastos de Administración y b) Gastos en Recurso Humano.

análisis respecto a su factibilidad o no cumple con las normas generales y específicas del SNIP. Además de los tipos de resolución mencionados en los párrafos anteriores, puede indicarse que no aplica evaluación. En su apartado 1.19, las normas generales SNIP, hacen referencia a las entidades como evaluadoras de proyectos, al establecer que éstas deben identificar al menos dos alternativas de solución al problema identificado. Asimismo, en su apartado 1.20, se indican los requisitos técnicos y administrativos con los que dichas entidades deben cumplir al presentar los proyectos ante la Segeplán. Las normas específicas del SNIP, por su parte, establecen los contenidos que deben cumplir los proyectos nuevos que forman capital fijo, siendo éstos: a) Diagnóstico<sup>11</sup>, b) Estudio de Mercado<sup>12</sup>, c) Estudio Técnico<sup>13</sup>, d) Estudio Administrativo y Legal<sup>14</sup>, y e) Estudio Financiero<sup>15</sup>. Asimismo, hacen referencia al seguimiento de los proyectos. Si bien estos contenidos hacen referencia a los elementos generales de la evaluación de proyectos establecidos en la literatura de Baca Urbina (1995), para efectos del presente análisis vale la pena rescatar los elementos contenidos en las normas específicas en cuanto a los aspectos “Análisis de la Problemática”, “Justificación” y “Evaluación Financiera”. El primero de ellos porque indica que para la evaluación es fundamental caracterizar y analizar la problemática que se quiere resolver con la ejecución y puesta en marcha del

---

<sup>11</sup> Abarca desde el Nombre del proyecto, formulado con base en el proceso, objeto y localización de la intervención, Antecedentes, Análisis de la Problemática, Justificación, Objetivos y Metas.

<sup>12</sup> Se refiere a la identificación, caracterización y cuantificación de la oferta y la demanda, pero también a la identificación de los beneficiarios directos e indirectos.

<sup>13</sup> Aborda la localización del proyecto -terrenos y derechos de paso, tamaño, equidad y accesos-; tecnología; ingeniería y arquitectura del proyecto -juego de planos, especificaciones técnicas-; presupuesto detallado, y cronograma de ejecución física y financiera.

<sup>14</sup> Se refiere a los aspectos relacionados con la administración, operación y mantenimiento (AOM) y a aquellos aspectos legales, cuyos costos indirectos deben estar reflejados en los presupuestos correspondientes.

<sup>15</sup> Abarca la integración de todos los presupuestos y las fuentes que permitirán su financiamiento.

proyecto. Desde dicho análisis, es necesario identificar al menos dos alternativas de solución, a partir de las cuales se comparará entre una situación sin proyecto y una con proyecto (elementos contenidos en la Justificación). El desarrollo de los Estudios de Mercado, Técnico y Administrativo-Legal se realizará en función de la alternativa elegida y permitirá elaborar el Estudio Financiero, el cual comprende además la evaluación financiera.

La Evaluación Financiera establecida en las normas SNIP tiene como propósito fundamental establecer la rentabilidad financiera del proyecto, para lo cual indica se debe hacer el análisis en relación al costo beneficio y presentar los resultados de los indicadores Valor Actual Neto (VAN) y Tasa Interna de Retorno (TIR), para los proyectos productivos y Costo Anual Equivalente (CAE), para el caso de los proyectos sociales. Los proyectos que no forman capital fijo deben presentar, como mínimo, un documento de proyecto, a nivel de perfil, prefactibilidad o factibilidad -según corresponda-, que incluya: a) Presupuesto detallado, b) Cronograma de ejecución, y c) Términos de Referencia (TdR) y Bases de Licitación.

Por ultimo, se debe verificar la vigencia de estas normas, ya que normalmente se revisan y publican de manera anual.

- iv. Política de Cooperación Internacional No Reembolsable (PCINR). Esta Política tiene como objetivo “Contribuir a la consecución de resultados de desarrollo a través de la cooperación no reembolsable que recibe el país logrando una mayor articulación, alineación y coordinación con las políticas públicas y planes sectoriales y territoriales contenidos dentro del Plan Nacional de Desarrollo”. La misma cuenta con nueve lineamientos, a saber:
- 1) Fortalecer la gestión institucional y su alineación a las prioridades nacionales e internacionales de desarrollo;
  - 2) Alinear la cooperación no reembolsable promoviendo su ejecución a través de la institucionalidad pública;
  - 3) Establecer y coordinar un protocolo de aceptación de cooperación internacional no reembolsable;
  - 4) Alinear al marco de resultados de desarrollo las acciones de cooperación internacional no reembolsable en el territorio;
  - 5) Contribuir a la armonización de la cooperación no reembolsable;
  - 6) Consolidar un sistema de registro de información, monitoreo y evaluación;
  - 7) Optimizar el

intercambio en materia de cooperación Sur-Sur abarcando los principios de horizontalidad, consenso y equidad; 8) La cooperación técnica se utilizará en programas coordinados coherentes con el marco de resultados de desarrollo, y 9) Establecer mecanismos institucionalizados por parte del gobierno para mejorar la coordinación y el diálogo con la cooperación. Dentro de estos lineamientos, para fines de la presente investigación, se rescata el lineamiento tres (3), ya que el mismo, si bien aún se encuentra en elaboración por los entes rectores de la cooperación internacional (MINEX-MINFIN-SEGEPLAN), será un elemento que contribuirá al establecimiento de la ruta crítica que deben agotar las instituciones públicas en su formulación de programas y proyectos de cooperación internacional.

- b. Entre los instrumentos operativos que cuentan con requisitos mínimos, se encuentran:
    - i. Guía Orientadora de Programas y Proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán)". No obstante, cabe destacar que éste es un instrumento que surge posterior al período de la investigación, pues su primer tiraje fue impreso en el año 2016.
- 3) ¿Cuáles son las leyes/normativas que rigen la temática de medio ambiente en el país?
- a. Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente (Decreto 68-86). Incluido en normas SNIP, con relación a la resolución ambiental favorable del MARN.
  - b. Ley de Áreas Protegidas (AG 759-90) y su Reglamento. Incluido en normas SNIP (1.20.5).
  - c. Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental y el Listado Taxativo. Incluido en normas SNIP.
  - d. Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos (Acuerdo Gubernativo 63-2007).
  - e. Política Nacional de Cambio Climático (Acuerdo Gubernativo 329-2009).
  - f. Manual de Procedimientos de Evaluación Ambiental de Proyectos, Obras o Actividades en las Delegaciones Departamentales (Acuerdo Ministerial 618-2012).

- g. Ley Marco para Regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases de efecto invernadero<sup>16</sup>, Decreto 7-2013. Incluido en Instructivo General 2015.
- 4) ¿Estas normas contemplan requisitos mínimos que las instituciones públicas deben cumplir en la formulación de proyectos?
- a. Sí  \_\_\_\_\_
- b. No  \_\_\_\_\_
- 5) ¿Estas normas contemplan el uso de la evaluación *ex ante*?
- a. Sí  \_\_\_\_\_
- b. No  / Se refieren más a aspectos de medio ambiente.
- c. ¿Cómo?  \_\_\_\_\_
- 6) ¿Qué proceso de formulación de proyectos llevan a cabo las instituciones objeto de análisis?
- Varias de las instituciones entrevistadas manifestaron llevar a cabo el proceso de formulación establecido por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), si bien para el tema de medio ambiente y de conformidad con la oferta del cooperante, cumplen además los requisitos que éste solicita. El proceso de formulación es el descrito en el Capítulo IV.
- 7) Cualquiera que sea el proceso de formulación, ¿Toma en cuenta medidas de adaptación y mitigación?
- a. Sí.  \_\_\_\_\_
- b. No.  / Depende más del enfoque del proyecto que se formule.
- c. Describir.  \_\_\_\_\_
- 8) ¿El proceso de formulación de proyectos de medio ambiente, toma en cuenta para su formulación, elementos como el Índice de Riesgo Climático (Germanwatch GCR), la Matriz de Impacto Ambiental u otros similares?
- a. Sí.  \_\_\_\_\_

---

<sup>16</sup> Se conoce también como Ley de Cambio Climático.

- b. No.   X   / Únicamente, se tienen que ver con proyectos bajo el enfoque de gestión de riesgos.
- c. ¿Por qué?
- 9) ¿Las instituciones públicas participan en el proceso de formulación de dichos proyectos?
- a. Sí   X
- b. No
- c. ¿Cómo? Según se indica en el capítulo IV de esta investigación.
- 10) ¿Quiénes realizan normalmente el proceso de formulación de este tipo de proyectos?
- Las instituciones públicas entrevistadas manifestaron que normalmente el proceso de formulación es un proceso realizado conjuntamente. En pocas ocasiones, como en el caso del CONAP, la formulación la realiza en principio la institución y posteriormente la adecúa a los requisitos del donante.
- 11) ¿Qué tipo de metodología usan?
- La metodología de formulación de proyectos establecida por el SNIP, las normas del cooperante, la metodología de Gestión por Resultados (GpR) y/o la Metodología de Planes de Desarrollo Municipal-Ordenamiento Territorial (PDM-OT).
- 12) ¿Cuántos proyectos en materia de medio ambiente, apoyados por cooperación internacional, en el período 2008-2014, fueron suscritos por el Gobierno de Guatemala?
- De conformidad con datos de la Segeplán, de 2008 – 2014, se suscribieron al menos 22 programas/proyectos de cooperación internacional no reembolsable en materia de medio ambiente, según se presenta en el capítulo IV.



## **B. MODELO DE ENTREVISTA REALIZADA**

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
MAESTRÍA EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS

Estimado/a Entrevistado/a: Junto con saludarle, deseo invitarle a responder la presente entrevista. Sus respuestas, confidenciales y anónimas, tienen por objeto recoger información importante sobre el proceso de formulación de los proyectos en su institución. Lo anterior, con el objeto de llevar a cabo la investigación, con fines académicos, *“Evaluación del Proceso de Formulación de Proyectos de la Cooperación Internacional No Reembolsable en Instituciones Públicas del Sector Ambiental durante el Período 2008 – 2014”*.

La información que proporcione permitirá alcanzar el segundo y tercer objetivos específicos (OE) de la investigación, desde la perspectiva de las unidades de planificación, cooperación internacional y/o de cambio climático de las instituciones identificadas en la muestra. Estos objetivos son:

OE2: Analizar el proceso de formulación de proyectos apoyados por la cooperación internacional no reembolsable que tienen las instituciones públicas de Guatemala, rectoras en el tema de medio ambiente.

OE3: Determinar si existe apropiación interna en las instituciones nacionales de los proyectos apoyados por la cooperación internacional no reembolsable en materia de medio ambiente, que permita identificar buenas prácticas para la sostenibilidad de sus resultados.

**Identificación de la Ficha de Entrevista:**

- 1) Nombre de la Institución: \_\_\_\_\_
- 2) Dirección/Departamento/Unidad/Sección: \_\_\_\_\_
- 3) Cargo: \_\_\_\_\_
- 4) Tiempo en el Cargo (marque con una "x"):
  - a. 0 – 3 años \_\_\_\_\_.
  - b. 4 – 5 años \_\_\_\_\_.
  - c. 6 – 10 años \_\_\_\_\_.
  - d. > 10 años \_\_\_\_\_.

**Preguntas en el Marco de la Investigación:**

- 1) ¿Conoce el proceso de formulación de proyectos en materia de medio ambiente?
  - a. Sí \_\_\_\_\_.                      Descríbalo: \_\_\_\_\_.
  - b. No \_\_\_\_\_.
- 2) Por lo general, ¿participa en el proceso de formulación de este tipo de proyectos?
  - a. Sí \_\_\_\_\_.
  - b. No \_\_\_\_\_.
- 3) ¿Sabe si existen marcos legales, normativas internas u otros lineamientos a considerar en la formulación de proyectos?
  - c. Sí \_\_\_\_\_.                      ¿Cuáles? \_\_\_\_\_.
  - a. No \_\_\_\_\_.
- 4) Cuando este tipo de proyectos son apoyados por la cooperación internacional, ¿sabe quién los formula?
  - a. Institución \_\_\_\_\_.
  - b. Cooperante \_\_\_\_\_.
  - c. Otro (describa) \_\_\_\_\_.
- 5) ¿Sabe el significado de la *evaluación ex ante*?

- a. Sí \_\_\_\_.
- b. No \_\_\_\_.
- 6) Si lo conoce, ¿alguna vez la ha aplicado?
- a. Sí \_\_\_\_.
- b. No \_\_\_\_.
- 7) ¿Apoyaría el uso de este tipo de evaluación en la formulación de proyectos?
- a. Sí \_\_\_\_.
- Explique: \_\_\_\_\_.
- b. No \_\_\_\_.
- Explique: \_\_\_\_\_.
- 8) ¿Sabe cuántos proyectos se han suscrito entre la institución a la que representa y los donantes en la categoría de gobiernos extranjeros y/u organismos internacionales<sup>17</sup>, entre los años 2008 – 2014?
- a. 0 – 3 \_\_\_\_.
- b. 4 – 5 \_\_\_\_.
- c. 6 – 10 \_\_\_\_.
- d. > 10 \_\_\_\_.
- 9) ¿Cómo considera que es el nivel de ejecución en este tipo de proyectos?
- a. Alto \_\_\_\_.
- b. Medio \_\_\_\_.
- c. Bajo \_\_\_\_.
- 10) De conformidad con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, que establece a la apropiación como el *Principio relacionado con el impulso de los países en desarrollo para establecer sus propias prioridades de desarrollo, fortalecer sus instituciones y coordinar la cooperación que reciben*, de los proyectos apoyados por la cooperación internacional que ya concluyeron, ¿en qué medida considera que se alcanzó un nivel de apropiación adecuado?

---

<sup>17</sup> Por organismo internacional, se entiende únicamente aquéllos creados por gobiernos.

- a. Mínimo \_\_\_\_\_.
- b. Poco \_\_\_\_\_.
- c. Medio \_\_\_\_\_.
- d. Pleno \_\_\_\_\_.
- 11) ¿Cuáles fueron los motivos que permitieron dicha apropiación? Por favor, enumere tres (3)
- i. \_\_\_\_\_.
- ii. \_\_\_\_\_.
- iii. \_\_\_\_\_.
- 12) De conformidad con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, que establece a la sostenibilidad como la *Condición que garantiza que los objetivos e impactos positivos de un proyecto de desarrollo perduren de forma duradera después de la fecha de su conclusión*, de los proyectos apoyados por la cooperación internacional que ya concluyeron, ¿en qué medida considera que lograron un nivel de sostenibilidad adecuado en la institución que representa?
- a. Mínimo \_\_\_\_\_.
- b. Poco \_\_\_\_\_.
- c. Medio \_\_\_\_\_.
- d. Pleno \_\_\_\_\_.
- 13) ¿Cuáles fueron los motivos que contribuyeron a dicha sostenibilidad? Por favor, enumere tres (3)
- i. \_\_\_\_\_.
- ii. \_\_\_\_\_.
- iii. \_\_\_\_\_.
- 14) De considerar que existe un bajo nivel de apropiación en los proyectos, ¿a cuáles de los siguientes factores lo atribuye? Marque los que considere.
- a. Desconocimiento de procedimientos y/o requisitos para formular proyectos en el ámbito gubernamental. \_\_\_\_\_
- b. Poca experiencia para gestionar y ejecutar proyectos. \_\_\_\_\_

- c. Desconocimiento del ciclo de programación presupuestaria. \_\_\_\_\_
- d. Debilidad técnica institucional para formular. \_\_\_\_\_
- e. Otra (especifique): \_\_\_\_\_
- 15) ¿Cuáles consideraría como buenas prácticas a rescatar para la formulación de futuros proyectos que permitan generar la apropiación y sostenibilidad de los mismos a nivel institucional? Por favor, enumere tres (3)
- i. \_\_\_\_\_.
- ii. \_\_\_\_\_.
- iii. \_\_\_\_\_.

Agradezco su tiempo y colaboración.

Se despide atentamente,  
Melissa Stefani González Fuentes

## C. CARTA DE PRESENTACIÓN PARA ENTREVISTA



Guatemala, 18 de junio de 2018

### A QUIEN INTERESE

Por este medio hago de su conocimiento que la portadora de la presente, Licda. Melissa Stefani González Fuentes, quien se identifica con su carné No. 100024161 es estudiante de la Maestría en Formulación y Evaluación de Proyectos, en la Escuela de Estudios de postgrado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de san Carlos de Guatemala.

La Licda. González Fuentes se encuentra desarrollando su proyecto de tesis, la cual se titula:

**"EVALUACIÓN DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL SECTOR PÚBLICO AMBIENTAL DURANTE EL PERÍODO 2008-2014"**

En el proceso de formulación de su informe final la Licda. González Fuentes deberá realizar una investigación de campo, en donde requerirá correr una encuesta a algunos representantes de las instituciones públicas vinculadas con la temática de medio ambiente, con el propósito de obtener información que permita sustentar adecuadamente los resultados de su investigación.

En este contexto agradezco anticipadamente su colaboración con la Licda. González Fuentes, en caso requiera alguna información pertinente al tema de investigación, a fin de desarrollar el estudio con la máxima rigurosidad científica.

Atentamente,



MSc. Carlos Humberto Valladares Gálvez  
Director  
Escuela de Estudios de Postgrado

## D. TABULACIÓN DE ENTREVISTAS.

1) Nombre de la Institución	1. MINFIN	2. MAGA	3. INAB	4. MARN	5. CONAP	6. SEGEPLAN	7. SEGEPLAN / SISCODE	8. SAT
2) Dirección/Departamento/Unidad/Sede	Departamento de Crédito Público / Departamento de Negociación	Dirección de Cooperación, Proyectos y Fideicomisos	Departamento de Cooperación Externa y Preinversión Forestal	Unidad de Proyectos	Unidad de Asuntos Técnicos	Dirección de Ordenamiento Territorial	Dirección de Enlace con Delegaciones	Gerencia de Planificación y Cooperación
3) Cargo	Jefe de Departamento	Jefe Área de Proyectos	Jefe de Departamento	Coordinador	Director (años 2016 - 2018, abril)	Director	Subdirector	Gerente de planificación y Cooperación
4) Tiempo en el Cargo (marque con una "x")			X	X	X	X	X	X
a. 0 – 3 años			X	X	X	X	X	X
b. 4 – 5 años								
c. 6 – 10 años		X						
d. > 10 años	X							
1) ¿Conoce el proceso de formulación de proyectos en materia de medio ambiente?	<p>a. Sí / Describallo:</p> <p>Proceso de formulación en general:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Definir la temática a apoyar en materia de medio ambiente.</li> <li>2. Elegir y designar los miembros a conformar el equipo de trabajo.</li> <li>3. Orientar la idea inicial y preparar la documentación, según requisitos del donante y de la normativa interna.</li> </ol> <p>Nota conceptual, Perfil Avanzado, Pre factibilidad, Factibilidad.</p> <p>Inicia con la identificación de donantes y ofertas de cooperación disponibles en temas ambientales o forestales de interés y generar una línea de tiempo para el acceso y formulación de propuesta de propuesta</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Identificar problema (justificación).</li> <li>2) Identificar actores clave en implementación.</li> <li>3) Área de influencia.</li> <li>4) Grandes componentes</li> <li>5) Atender requisitos, según el cooperante.</li> </ol> <p>1) Identificar tema de interés.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2) Verificar prioridades del donante.</li> <li>3) Formular propuesta según oferta del donante o con base en necesidades de institución.</li> </ol> <p>1) Parte conceptual.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2) Formulación del Proyecto.</li> <li>3) Gestión del Proyecto.</li> </ol>							

1) Nombre de la Institución	1. MINFIN	2. MAGA	3. INAB	4. MARN	5. CONAP	6. SEGEPLAN	7. SEGEPLAN /SISCODE	8. SAT
b. No						X/ Únicamente, el proceso de formulación de proyectos en general, bajo la metodología del Sistema Nacional de Inversión Pública. Es importante dejar claro a qué se refieren los proyectos de medio ambiente, para no dejar una gama muy amplia de ellos.		X
2) Por lo general, ¿participa en el proceso de formulación de este tipo de proyectos?								
a. Sí	X		X	X	X			
b. No		X				X	X	X
3) ¿Sabe si existen marcos legales, normativas internas u otros lineamientos a considerar en la formulación de proyectos?								

1) Nombre de la Institución	1. MINFIN	2. MAGA	3. INAB	4. MARN	5. CONAP	6. SEGEPLAN	7. SEGEPLAN / SISCODE	8. SAT
a. Sí / ¿Cuáles?	1. Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública. 2. Ley Orgánica del Presupuesto. 3. Normas del Organismo Financiero Donante.	Normativa SEGEPLAN	Política de Cooperación Externa de SEGEPLAN y lineamientos a lo interno de las instituciones en donde se ha priorizado el acceso a la cooperación externa a través de proyectos	Nacionales de Segeplan, Minfin y Minex.	Política de Biodiversidad, Ley de Áreas Protegidas, Normativa de Gestión Ambiental.	SNIP, Ley Orgánica del Presupuesto, Marco de Políticas Públicas y Metodología GpR, así como la Metodología de Planes de Desarrollo Municipal-Ordenamiento Territorial, como antecesoras de la formulación.	Metodología de Gestión por Resultados, Normas SNIP, Decreto 50-2016, Ley y Reglamento de los Consejos de Desarrollo, Puntos resolutivos del CONADUR: 5-2014, 8-2015, 3-2016, 1-2018 (Todo lo anterior para proyectos de Inversión Pública).	1. Manual de formulación y evaluación Proy. Segeplan. 2. Guía orientadora en la Formulación de Proyectos de Segeplan. 3. Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública.
b. No								
4) Cuando este tipo de proyectos son apoyados por la cooperación internacional, ¿sabe quién los formula?								
a. Institución								
b. Cooperante								

X



1) Nombre de la Institución	1. MINFIN	2. MAGA	3. INAB	4. MARN	5. CONAP	6. SEGEPLAN	7. SEGEPLAN / SISCODE	8. SAT
a. Sí / Explique: Las entidades no tienen la capacidad administrativa para diseñar y formular proyectos y la evaluación ex ante permite desarrollar apartados que son más complejos. La intención de la evaluación ex ante es que todos esos elementos estén listos para el momento de la ejecución.	Establece la situación inicial sin proyecto	Buena herramienta para el establecimiento de las necesidades reales y elaborar carteras de proyectos de impacto y coordinadas directamente con instrumentos de planificación sectorial e institucional	Porque ayuda a conocer las alternativas de solución. Es como el estudio de pre factibilidad.	Sirve para el levantamiento o de línea de base y enfocar de mejor manera los esfuerzos que se destinarán al proyecto y no duplicar los mismos.	Porque ayuda a identificar el grado de viabilidad del proyecto y a decidir si es conveniente o no llevar a cabo el mismo.	Es determinante para una toma de decisiones relacionada a la Ejecución o No de un proyecto	Permite que se tenga una visión del proyecto y una mayor probabilidad de éxito; además, que se establezcan los indicadores de evaluación a utilizar en las siguientes evaluaciones.	
b. No / Explique: 8) ¿Sabe cuántos proyectos se han suscrito entre la institución a la que representa y los donantes en la categoría de gobiernos extranjeros y/u organismos internacionales, entre los años 2008 – 2014? a. 0 – 3							X / Observación. SAT es rectora en el tema de recaudación de impuestos, no ha suscrito proyectos en materia de medio ambiente específicos.	
b. 4 – 5			X			X	X	
c. 6 – 10	X							
d. > 10		X						
9) ¿Cómo considera que es el nivel de ejecución en este tipo de proyectos?								

1) Nombre de la Institución	1. MINFIN	2. MAGA	3. INAB	4. MARN	5. CONAP	6. SEGEPLAN	7. SEGEPLAN /SISCODE	8. SAT
a. Alto	X		X	X / Depende de quien sea el implementador, pero aunque haya prórroga de tiempo, se puede decir que es alto. En 2018, cuatro proyectos cerrarán, de los cuales concluyen con un 95 - 98% de ejecución financiera sobre el monto suscrito.	X	X / Por la misma presión que hay para ejecutar los proyectos.		
b. Medio		X					X	
c. Bajo								
10) De los proyectos apoyados por la cooperación internacional que ya concluyeron, ¿en qué medida considera que se alcanzó un nivel de apropiación adecuado?								
a. Mínimo								
b. Poco		X					X	

1) Nombre de la Institución	1. MINFIN	2. MAGA	3. INAB	4. MARN	5. CONAP	6. SEGEPLAN	7. SEGEPLAN / SISCODE	8. SAT
c. Medio			X	X / Por la rotación de personal en las instituciones, porque no es la misma persona la que formula y la misma la que ejecuta o el proyecto. En MARN, hay una tasa de rotación de personal de por lo menos 4 años.	X	X		
d. Pleno	X							
11) ¿Cuáles fueron los motivos que permitieron dicha apropiación? Por favor, enumere tres (3)								
1	Coherencia con la política del Plan de Acción de Cambio Climático y su Política Pública.	Designar contrapartes institucionales.	Homologación de objetivos de los donantes con los de la institución para elaborar propuestas técnicas adecuadas	Desde la formulación, se pueden dejar algunos puntos que contribuyan a la apropiación como crear una unidad técnica específica, que en el caso de MARN y GIZ fue la de Ecosistemas.	Son compromisos institucionales y de país.	Ejecutados desde la Segeplán.	Hacerlo parte de las Políticas de Gobierno.	

1) Nombre de la Institución

1. MINFIN	2. MAGA	3. INAB	4. MARN	5. CONAP	6. SEGEPLAN	7. SEGEPLAN / SISCODE	8. SAT
2	Se tenía conocimiento de experiencias exitosas en otros países.	Acceso a organismos internacionales de apoyo forestal	Impulso y conocimiento que tengan las autoridades y técnicos del proyecto.	Por la existencia de un instrumento de formalización suscrito.	Existió una efectiva implementación con el cooperante.	La problemática a resolver.	
3	Independientemente de la línea de la administración pública, se continuó con el proyecto, incluso después del cambio de gobierno, lo cual permite la institucionalización de los mismos.	Integración de un componente de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades técnicas con personal institucional	Efectiva coordinación entre unidad ejecutora del donante con el enlace institucional.	El empeño del mismo director de la unidad ejecutora del proyecto.	Fueron proyectos adecuados a las necesidades institucionales.	Contar con los indicadores relacionados.	
<p>12) De los proyectos apoyados por la cooperación internacional que ya concluyeron, ¿en qué medida considera que lograron un nivel de sostenibilidad adecuado en la institución que representa?</p> <p>a. Mínimo</p> <p>b. Poco</p>							
							X
				X / Falta de personal o poca capacidad institucional de respuesta para mantener los temas con el tiempo.			

1) Nombre de la Institución	1. MINFIN	2. MAGA	3. INAB	4. MARN	5. CONAP	6. SEGEPLAN	7. SEGEPLAN /SISCODE	8. SAT
c. Medio	X	X	X	X / La sostenibilidad se logra cuando el personal se apropia de los procesos. Es difícil cuando no quedaron plasmados en la planificación. Por ello, es necesario contar con las adecuadas estrategias de salida como: 1) comunicación , 2) coordinación interinstitucional a nivel central y local y 3) manera de apropiación de productos del proyecto.		X		
d. Pleno								
13) ¿Cuáles fueron los motivos que contribuyeron a dicha sostenibilidad? Por favor, enumere tres (3)								
1	La cooperación internacional propició el establecimiento de un departamento de Cambio Climático en la Dirección.	Puntos focales institucionales designados, con apoyo de sus direcciones técnicas	Integración a las metas institucionales INAB	Los productos fueron internalizados y socializados (comunicación) y construidos de manera	Interés del tema a nivel de la dirección.	Buscar que se institucionalizaran los resultados.	Estrategias de Desarrollo de País implementadas.	

1) Nombre de la Institución	1. MINFIN	2. MAGA	3. INAB	4. MARN	5. CONAP	6. SEGEPLAN	7. SEGEPLAN / SISCODE	8. SAT
2	Se elaboró la política institucional de manejo de desechos sólidos.	Seguimiento a informes de avance e informe final de resultados	Temática de interés forestal acorde al trabajo realizado por la INAB	Participación en la ejecución. conjunta.	La intervención estaba dentro de las funciones asignadas a la dirección, según el ROI y no se veía como una tarea marginal.	Metodologías implementadas y adoptadas por la institución.	Implementar la Gestión por Resultados.	
3	No obstante, aún es necesario que en temas de cambio climático, los resultados institucionales tengan la capacidad de adaptación a nuevas dinámicas o enfoques del tema mismo, que requieren un mayor nivel de coordinación interna para alcanzar mejores resultados.	Alineamiento con prioridades institucionales en planes operativos.	Establecer las bases de futuros proyectos de cooperación y programas institucionales INAB	Manejo institucional que se haya tenido del proyecto, posicionando la responsabilidad institucional.	Disponibilidad de fondos propios para dar continuidad.	Adecuación a las necesidades de la institución, como apropiación mencionada anteriormente.	Promover la participación de la Sociedad.	
14) De considerar que existe un bajo nivel de apropiación en los proyectos, ¿a cuáles de los siguientes factores lo atribuye? Marque los que considere.								
a. Desconocimiento de procedimientos y/o requisitos para formular proyectos en el ámbito gubernamental.		X						X
b. Poca experiencia para gestionar y ejecutar proyectos.		X			X		X	X
c. Desconocimiento del ciclo de programación presupuestaria.							X	
d. Debilidad técnica institucional para formular.		X						

1) Nombre de la Institución	1. MINFIN	2. MAGA	3. INAB	4. MARN	5. CONAP	6. SEGEPLAN	7. SEGEPLAN /SISCODE	8. SAT							
<p>e. Otra (especifique):</p>	<p>Debilidad institucional de respuesta por falta de rotación de personal.</p> <p>Desconocimiento de los principios de la Declaración de París y de las políticas de cooperación no reembolsa, al desconocer estos compromisos adquiridos por los cooperantes, muchas veces las instituciones permiten que estos implanten sus propias agendas, siendo los países e instituciones beneficiarias quienes deben de apropiarse de los proyectos bajo sus propias prioridades</p> <p>Que la institución sea la que realice la formulación de los proyectos.</p>														
<p>15) ¿Cuáles consideraría como buenas prácticas a rescatar para la formulación de futuros proyectos que permitan generar la apropiación y sostenibilidad de los mismos a nivel institucional? Por favor, enumere tres (3)</p>	<p>1</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="1153 1375 1185 1711">Construir en función de necesidades institucionales.</th> <th data-bbox="1153 1186 1185 1333">Mejorar capacidad para formular y ejecutar proyectos.</th> <th data-bbox="1153 1039 1185 1165">Asesoría técnica con experiencia y conocimiento de cooperación externa y formulación</th> <th data-bbox="1153 871 1185 1008">Analizar la evaluación ex post de todos los proyectos.</th> <th data-bbox="1153 724 1185 850">Evaluación ex ante.</th> <th data-bbox="1153 567 1185 703">Formular en coordinación con la institución beneficiaria.</th> <th data-bbox="1153 399 1185 535">Cumplimiento de la Normativa, por los actores políticos.</th> </tr> </thead> </table>								Construir en función de necesidades institucionales.	Mejorar capacidad para formular y ejecutar proyectos.	Asesoría técnica con experiencia y conocimiento de cooperación externa y formulación	Analizar la evaluación ex post de todos los proyectos.	Evaluación ex ante.	Formular en coordinación con la institución beneficiaria.	Cumplimiento de la Normativa, por los actores políticos.
Construir en función de necesidades institucionales.	Mejorar capacidad para formular y ejecutar proyectos.	Asesoría técnica con experiencia y conocimiento de cooperación externa y formulación	Analizar la evaluación ex post de todos los proyectos.	Evaluación ex ante.	Formular en coordinación con la institución beneficiaria.	Cumplimiento de la Normativa, por los actores políticos.									

de proyectos								
2	Involucrar a las áreas técnicas de las instituciones.	Asignar los proyectos dentro del POA anual de la Dirección o Viceministerio.	Homologación con instrumentos de planificación estratégica institucional y de programación del gobierno	Identificar lecciones aprendidas de los proyectos concluidos.	Revisión presupuestaria.	Que contribuya a las prioridades de país y a las estrategias institucionales de mediano y largo plazo.	Contar con equipos técnicos idóneos.	Que en la formulación de los proyectos participen las áreas específicas que desarrollarán el proyecto y se evalúe si es factible su sostenibilidad.
3	Contar con el apoyo de un consultor porque el día a día de las instituciones no permite la formulación desde cero. Es más fácil comentar un documento que escribirlo desde cero.	Asignar recursos al ejecutor institucional para cumplir con las tareas	Consultar lecciones aprendidas de gestiones pasadas y experiencias de acceso del gobierno y la institución con cooperación externa	Fomentar la estabilidad del personal técnico para no perder el conocimiento adquirido.	Personal estable, capacitado y con menores posibilidades de rotación.	Contar con la adecuada estrategia de salida que permita dar continuidad a los resultados del proyecto.	Los actores políticos que manejan el financiamiento o público asuman compromiso verdadero en la necesidad de la pre inversión.	Efectuar todos los tipos de evaluación que aplican al ciclo de los proyectos ex ante y ex post.

1) Nombre de la Institución

1. MINFIN

2. MAGA

3. INAB

4. MARN

5. CONAP

6. SEGEPLAN

7. SEGEPLAN /SISCODE

8. SAT

Mecanismos de gobernanza a nivel técnico y político con frecuencia bimestral de reuniones para el nivel técnico y semestral para el político.

## E. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

Hipótesis: El uso de la evaluación *ex ante* en el proceso de formulación de proyectos contribuye a la apropiación y sostenibilidad institucional de los proyectos apoyados por la cooperación internacional no reembolsable en el tema de medio ambiente.

Variable	Tipo de Variable		Categorización o Dimensiones	Definición		Indicador	Unidad de Medida	Valor	Pregunta
	Por su Naturaleza	Por su Valor		Teórica	Operacional				
Evaluación Ex Ante	Cualitativa	Politómica Discreta	En proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR)	El examen de los resultados producidos por una intervención (Vedung, 1996)	Evaluación del proceso <sup>18</sup> = examina la forma en que se gestiona y ejecuta el programa	Cantidad de instituciones con proyectos de la muestra que participaron en la formulación de proyectos de medio ambiente, apoyados por CINR y que conocen la evaluación <i>ex ante</i>	Proyecto	Si. No. Explique.	¿Conoce el proceso de formulación de proyectos en materia de medio ambiente? ¿Participa en el proceso de formulación de este tipo de proyectos? ¿Sabe si existen marcos legales, normativas internas u otros lineamientos a considerar en la formulación de proyectos? ¿Conoce el significado de evaluación <i>ex ante</i> ? Explique. ¿Sabe quién
								Institución.	

<sup>18</sup> Desarrollo secuencial de las etapas de pre-inversión asociadas a la toma de decisiones, con la finalidad que durante dicho proceso se aporten elementos de juicio técnico-económicos que permitan conocer la conveniencia y factibilidad de llevar a cabo la idea del proyecto.

Variable	Tipo de Variable		Categorización o Dimensiones	Definición		Indicador	Unidad de Medida	Valor	Pregunta
	Por su Naturaleza	Por su Valor		Nivel de Medición	Teórica				
Proyectos de CINR en medio ambiente suscritos entre 2008 – 2014	Cuantitativa	Continua	Intervalar	Proyectos de medio ambiente suscritos entre 2008 – 2014	Búsqueda de una solución inteligente al planteamiento de un problema, la cual tiende a resolver una necesidad humana (Baca Urbina, 2010)	Porcentaje de Proyectos de CINR suscritos en materia de medio ambiente entre 2008 – 2014	Cantidad de proyectos de CINR suscritos en medio ambiente, la dividida totalidad de proyectos suscritos	Proyectos de CINR en medio ambiente	Cooperante. Otro. 0 – 3. 4 – 5. 6 – 10. >10. ¿Sabe cuántos proyectos se han suscrito entre la institución a la que representa y los donantes en la categoría de gobiernos extranjeros y/u organismos internacionales, entre los años 2008 – 2014 <sup>19</sup> ?
Apropiación	Cualitativa	Discreta	Ordinal	Institucional	Principio relacionado con el impulso de los países en desarrollo para establecer sus propias prioridades de desarrollo, fortalecer sus instituciones y coordinar la cooperación que reciben (Declaración)	Nivel de Apropiación estimado al interno de una institución	Nivel de apropiación a nivel institucional	Proyecto	Alto Medio Bajo Mínimo Poco Medio Pleno De los proyectos apoyados por la cooperación internacional que ya concluyeron, ¿en qué medida considera que se alcanzó un nivel de apropiación adecuada? ¿cuáles fueron los motivos para lograrlo?

<sup>19</sup> Por organismo internacional, se entiende únicamente aquéllos creados por gobiernos.

Variable	Tipo de Variable			Categorización o Dimensiones	Definición		Indicador	Unidad de Medida	Valor	Pregunta
	Por su Naturaleza	Por su Valor	Nivel de Medición		Teórica	Operacional				
Sostenibilidad institucional	Cualitativa	Discreta	Ordinal	Institucional	de París sobre Eficacia de la Ayuda, 2005) Condición que garantiza que los objetivos e impactos positivos de un proyecto de desarrollo perduren de forma duradera después de la fecha de su conclusión (Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, 2005)	Nivel de Sostenibilidad estimada al interno de una institución	Nivel de sostenibilidad a nivel institucional	Proyecto	Mínimo Poco Medio Pleno	De los proyectos apoyados por la cooperación internacional que ya concluyeron, ¿en qué medida considera que lograron un nivel de sostenibilidad adecuado en la institución que representa?  De considerar que existe un bajo nivel de sostenibilidad en los proyectos, ¿a cuáles de los siguientes factores lo atribuye?
									1.Desconocimiento de procedimientos y/o requisitos para formular proyectos en el ámbito gubernamental 2.Poca experiencia para gestionar y ejecutar proyectos. 3.Desconocimiento del ciclo de programación presupuestaria 4.Debilidad técnica institucional para formular	

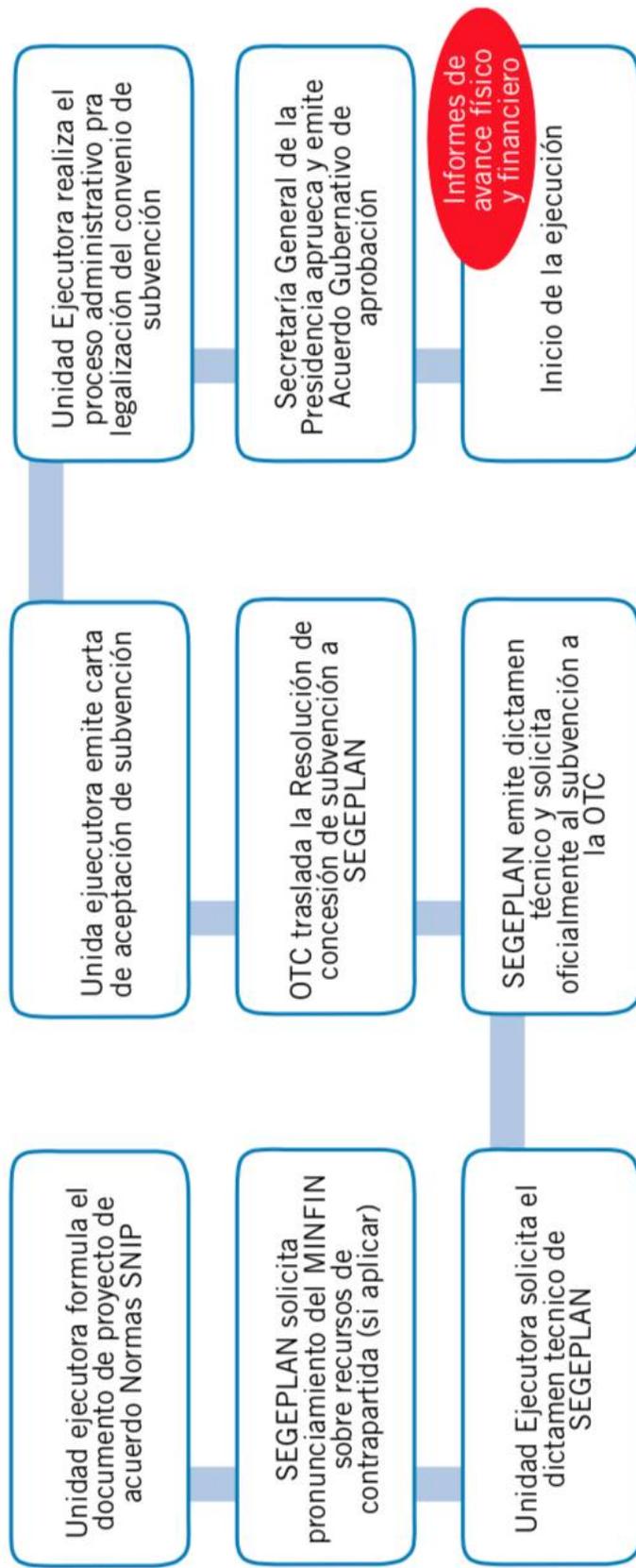
Variable	Tipo de Variable			Categorización o Dimensiones	Definición		Indicador	Unidad de Medida	Valor	Pregunta
	Por su Naturaleza	Por su Valor	Nivel de Medición		Teórica	Operacional				
									Enumeración	Cuáles consideraría como buenas prácticas a rescatar para la formulación de futuros proyectos que permitan generar la apropiación y sostenibilidad de los mismos a nivel institucional

**F. PROYECTOS DE CI FORMULADOS Y CONTRATADOS DE 2008 A 2014 EN MEDIO AMBIENTE**

No.	NOMBRE DEL PROYECTO	FUENTE	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	UNIDAD	MONTO
<b>AÑO 2008</b>					
1	Diseño y Divulgación de la Política Ambiental Marino Costera para Guatemala	OEA	20/05/08	MARN	\$85,360.00
	<b>Total</b>				<b>\$85,360.00</b>
<b>AÑO 2009</b>					
1	Fortalecimiento del marco jurídico en materia de gestión de los recursos hídricos en el Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, GCP/RLA/171SPA	FAO	24/03/09	SEGEPLAN	\$1,192,195.00
2	ATN/FM-11375-GU, Programa de Mejoramiento de la Efectividad del Manejo de la Reserva de la Biosfera Maya	BID	11/08/09	MARN	\$3,660,000.00
3	Diálogo Nacional y Fortalecimiento de Capacidades Nacionales sobre los Mercados de Carbono.	PNUD	12/11/09	MARN	\$50,000.00
	<b>Total</b>				<b>\$4,902,195.00</b>
<b>AÑO 2010</b>					
1	BIRF 76830 Préstamo para Políticas de Desarrollo para la Gestión del Riesgo de Desastres *	BIRF	1/06/10	MINFIN	\$85,000,000.00
2	Memorándum de Entendimiento de Proyecto "Conservación y Uso Sostenible de los Recursos Marinos y Costeros de Guatemala, como parte de la implementación de la Política y Estrategia para el Manejo Integral de las Zonas Marino Costeras"	OEA	24/06/10	MARN	\$40,000.00
3	Socialización, validación e instrumentalización de la Política Nacional para la Gestión de la Diversidad Biológica	PNUD	10/08/10	CONAP	\$30,000.00
4	Memorándum de Intenciones Iniciativa Neerlandesa de Desarrollo de Capacidades en la Educación Superior (NICHE) en Guatemala	Reino de los Países Bajos	11/08/10	Por definir	\$10,077,519.00
5	Programa Conjunto: Reducción de vulnerabilidades para contribuir al desarrollo rural en cinco municipios de las cuencas de los ríos Coatán y Alto Suchiate en el departamento de San Marcos	PNUD	6/10/10	SEGEPLAN, MAGA y MSPAS	\$5,509,642.00
	<b>Total</b>				<b>\$100,657,161.00</b>
<b>AÑO 2011</b>					
1	Acuerdo de donación entre el Ministro para Asuntos Europeos y Cooperación Internacional de los Países Bajos y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y el Ministerio de Finanzas Públicas de la República de Guatemala	Reino de los Países Bajos	20/01/11	MARN	\$990,566.00
2	ATN/OC-12499-GU Fortalecimiento de capacidades para la gestión integral del riesgo de desastres	BID	11/08/11	MARN	\$600,000.00
3	2434/OC-GU y 3435/BL-GU Programa de Apoyo a la Agenda de Cambio Climático de Guatemala *	BID	6/10/11	MINFIN	\$250,000,000.00
4	ATN/OC-12838-GU Diseño de proyecto piloto de edificio sostenible para el MINFIN	BID	25/10/11	MINFIN	\$64,000.00

No.	NOMBRE DEL PROYECTO	FUENTE	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	UNIDAD	MONTO
5	ATN/OC-12839-GU Apoyo al Programa Nacional de Cambio Climático	BID	25/10/11	MARN	\$1,000,000.00
6	ATN/OC-12855-GU Adaptación al Cambio Climático con un enfoque en los pueblos indígenas	BID	25/10/11	MARN	\$400,000.00
	<b>Total</b>				<b>\$253,054,566.00</b>
<b>AÑO 2012</b>					
1	ATN/MA-12949-GU Plan Estratégico Sectorial de Residuos Sólidos para Guatemala	BID	20/03/12	MARN	\$300,000.00
2	Convenio de Objetivo de Desarrollo entre la República de Guatemala y los Estados Unidos de América para los Objetivos de Desarrollo: 1.- Mas Seguridad y Justicia para los Ciudadanos. 2.- Mayor crecimiento Económico y Mayor Desarrollo Social en el Altiplano Occidental. 3.- Mejor Manejo de los Recursos Naturales para Mitigar los Impactos del Cambio Climático Global (CCG) Proyecto de USAID No. 520-0438	EE.UU	28/09/12	VARIOS y ONGs	\$52,687,077.00
	<b>Total</b>				<b>\$52,987,077.00</b>
<b>AÑO 2013</b>					
1	Promoviendo el ecoturismo para fortalecer la sostenibilidad financiera del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP)	PNUD	22/01/13	CONAP	\$1,295,455.00
2	Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Guatemala y el Gobierno de los Estados Unidos de América en Referencia a la Cooperación para el Desarrollo con Bajas Emisiones en Guatemala	USAID	30/07/13	MARN/SEGEPLAN	\$-
3	Valorización de los Servicios Ecosistémicos en los Procesos de Planificación del Desarrollo en Guatemala	PNUD	7/10/13	SEGEPLAN	\$950,000.00
	<b>Total</b>				<b>\$2,245,455.00</b>
<b>AÑO 2014</b>					
1	Consolidación del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas <i>Life Web</i>	Alemania	19/02/14	CONAP	\$13,700,000.00
2	Programa Conjunto: Inseguridad alimentaria: una amenaza a la seguridad humana de la población "Poqomam" asentada en el corredor seco	SNU (PNUD, FAO, OPS-OMS)	18/06/14	MSPAS, MAGA, SEGEPLAN	\$2,396,756.59
	<b>Total</b>				<b>\$16,096,756.59</b>

**G. CIRCUITO NACIONAL PARA LA APROBACIÓN DE RECURSOS BILATERALES Y MULTILATERALES PROVENIENTES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA**



Fuente: Marco de Asociación de País (MAP) de la Cooperación Española en Guatemala 2013-2017, AECID, pp. 76.