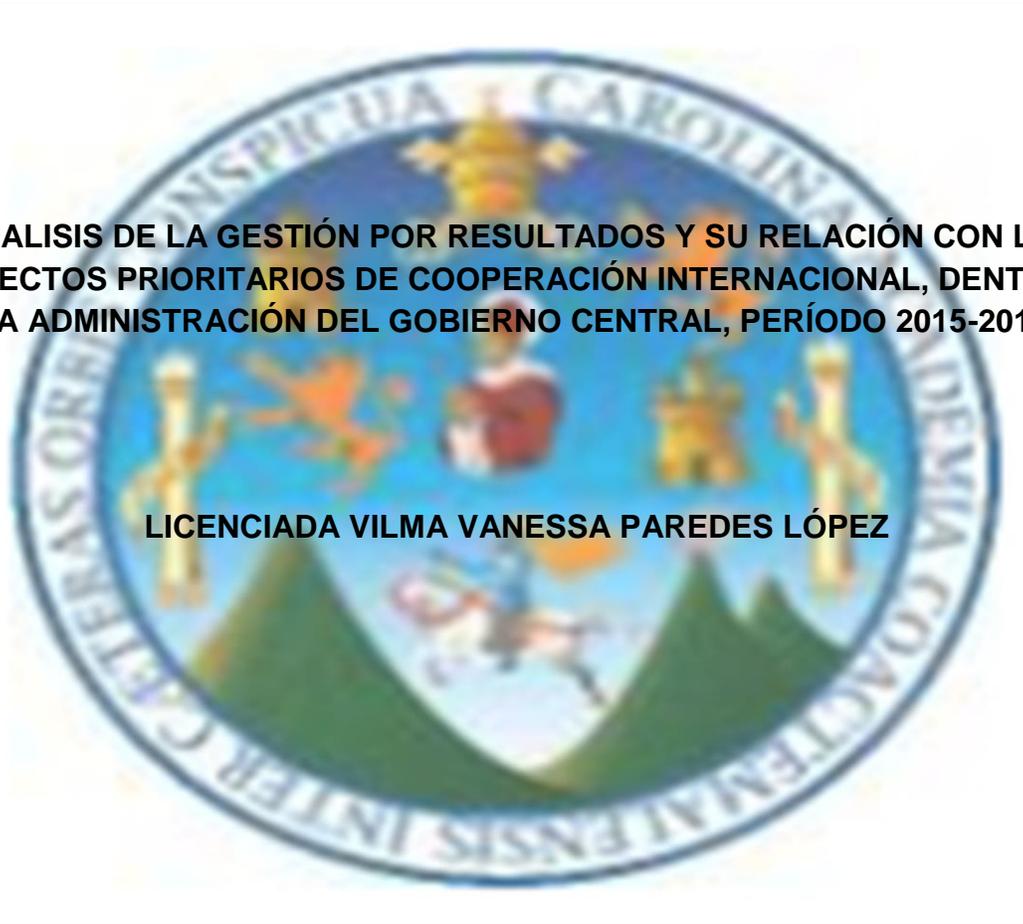


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELAS DE ESTUDIO DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS**



**ANÁLISIS DE LA GESTIÓN POR RESULTADOS Y SU RELACIÓN CON LOS
PROYECTOS PRIORITARIOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, DENTRO DE
LA ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL, PERÍODO 2015-2019.**

LICENCIADA VILMA VANESSA PAREDES LÓPEZ



GUATEMALA, FEBRERO DE 2021

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



**ANÁLISIS DE LA GESTIÓN POR RESULTADOS Y SU RELACIÓN CON LOS
PROYECTOS PRIORITARIOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, DENTRO DE
LA ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL, PERÍODO 2015-2019.**

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, el 15 de octubre de 2015, según Numeral 7.8 Punto SÉPTIMO del Acta No. 26-2015 y ratificado por el Consejo Directivo del Sistema de Estudios de Postgrado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, según Punto 4.2, subincisos 4.2.1 y 4.2.2 del Acta 14-2018 de fecha 14 de agosto de 2018.

Asesor

MSc. José Ramón Lam Ortiz

Autor:

Licda. Vilma Vanessa Paredes López

GUATEMALA, FEBRERO DE 2021

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
HONORABLE JUNTA DIRECTIVA**

Decano: Lic. Luis Antonio Suárez Roldán
Secretario: Lic. Carlos Roberto Cabrera Morales
Vocal I: Lic. Carlos Alberto Hernández Gálvez
Vocal II: MSC. Byron Giovanni Mejía Victorio
Vocal III: Vacante
Vocal IV: Br. CC.LL. Silvia María Oviedo Zacarías
Vocal V: P.C. Omar Oswaldo García Matzuy

**JURADO EXAMINADOR QUE PRACTICO EL EXAMEN PRIVADO DE TESIS SEGÚN
EL ACTA CORRESPONDIENTE**

Presidente: MSc. Carlos Humberto Valladares Gálvez
Secretario: MSc. Raúl Eduardo Ovando Jurado
Vocal I: Doctor Caryl Alonso Jiménez



ACTA No. 17-2020

ACTA/EP No. 03020

De acuerdo al estado de emergencia nacional decretado por el Gobierno de la República de Guatemala y a las resoluciones del Consejo Superior Universitario, que obligaron a la suspensión de actividades académicas y administrativas presenciales en el campus central de la Universidad, ante tal situación la Escuela de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Económicas, debió incorporar tecnología virtual para atender la demanda de necesidades del sector estudiantil, en esta oportunidad nos reunimos de forma virtual los infrascritos miembros del Jurado Examinador, el **22 de octubre** de 2020, a las **18:00** horas para practicar el **EXAMEN GENERAL DE TESIS** de la Licenciada **Vilma Vanessa Paredes López**, carné No. **200712197**, estudiante de la Maestría en Formulación Evaluación de Proyectos de la Escuela de Estudios de Postgrado, como requisito para optar al grado de Maestro en Formulación Evaluación de Proyectos. El examen se realizó de acuerdo con el Instructivo de Tesis, aprobado por la Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Económicas, el 15 de octubre de 2015, según Numeral 7.8 Punto SÉPTIMO del Acta No. 26-2015 y ratificado por el Consejo Directivo del Sistema de Estudios de Postgrado –SEP– de la Universidad de San Carlos de Guatemala, según Punto 4.2, subincisos 4.2.1 y 4.2.2 del Acta 14-2018 de fecha 14 de agosto de 2018.

Cada examinador evaluó de manera oral los elementos técnico-formales y de contenido científico profesional del informe final presentado por el sustentante, denominado **"ANÁLISIS DE LA GESTIÓN POR RESULTADOS Y SU RELACIÓN CON LOS PROYECTOS PRIORITARIOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL, PERÍODO 2015-2019"**, 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 87 puntos, obtenida de las calificaciones asignadas por cada integrante del jurado examinador. El Tribunal hace las siguientes recomendaciones: Que la estudiante atienda e incorpore las recomendaciones que el tribunal examinador emitió en cada uno de los informes, para lo cual cuenta con 20 días calendario a partir del día lunes 26 de octubre de 2020 y vence el 14 de noviembre de 2020.

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

MSc. Carlos Humberto Valladares Gálvez
Presidente



Msc. Raúl Ovando Jurado
Secretario

Dr. Caryl Alonso Jiménez
Vocal I

Licda. Vilma Vanessa Paredes López
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 Vilma Vanessa Paredes López, incorporó los cambios y enmiendas sugeridas por cada miembro examinador del Jurado.

Guatemala, 9 de noviembre de 2020.

(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. 0108-2021
Guatemala, 03 de febrero del 2021

Estudiante
Vilma Vanessa Paredes López
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 01-2021, de la sesión celebrada por Junta Directiva el 18 de enero de 2021, 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 las providencias de la Escuela de Estudios de Postgrado; en las que se informa que los estudiantes que se indican a continuación, aprobaron el Exámenes de Tesis, por lo que se trasladan las Actas del Jurado Examinador de Tesis y los 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:

Maestría en Formulación y Evaluación de Proyectos:

	Nombre	Registro Académico	Título de Tesis
Ref. 35-2020	<u>Vilma Vanessa Paredes López</u>	<u>200712197</u>	ANÁLISIS DE LA GESTIÓN POR RESULTADOS Y SU RELACIÓN CON LOS PROYECTOS PRIORITARIOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL, PERÍODO 2015-2019

...

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

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

LIC. CARLOS ROBERTO CABRERA MORALES
SECRETARIO



M.CH

ACTO QUE DEDICO

A DIOS: Por su amor infinito, desde el momento que me regalo la vida.

A MIS PADRES: Por cuidarme y brindarme su amor en todo momento.

A MI HERMANO: Por el apoyo incondicional.

A MIS AMISTADES Por los buenos y divertidos momentos.

A MI ASESOR: Por su apoyo para lograr culminar esta investigación.

A LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO: Por todas sus enseñanzas.

A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Por permitirme formarme a nivel profesional.

A GUATEMALA: La tierra que me vio nacer.

CONTENIDO

	Pág.
Resumen ejecutivo	i
Introducción	iii
1. ANTECEDENTES	1
1.1 Gestión por Resultados en la Administración Pública	1
1.2 La cooperación internacional	16
2. MARCO TEÓRICO	19
2.1 Gestión por Resultados	19
2.2 Presupuesto Público	25
2.3 La Cooperación Internacional	34
2.4 La gestión por resultados, en el marco de los proyectos de cooperación Internacional	44
3. MARCO METODOLÓGICO	51
3.1 Definición del problema	51
3.2 Objetivos	51
3.3 Hipótesis	52
3.4 Método de la investigación	52
3.5. Técnicas de investigación	53
3.6 Limitantes en el desarrollo de la investigación	54
4. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS	56
4.1 El Enfoque de Marco Lógico –EML- y la Gestión por Resultados en el marco de proyectos	56
4.2 Gestión por Resultados en el ciclo de un proyecto	59
4.3 La incidencia de la gestión por resultados en los proyectos	74
4.4 Operacionalización de la Gestión por Resultados dentro de la Administración de Proyectos de Cooperación Internacional	78
4.5. Procesos básicos para operar en el marco de la Gestión por Resultados	86

CONTENIDO

	Pág.
4.6 Gestión de la Cooperación Internacional	106
4.7 Opinión calificada	111
CONCLUSIONES	113
RECOMENDACIONES	115
BIBLIOGRAFÍA	117
EGRAFÍA	119
ANEXOS	120
ÍNDICE DE TABLAS	121
ÍNDICE DE GRÁFICAS	122

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo de investigación, aborda la gestión por resultados en el marco de los proyectos financiados a través de fondos de cooperación internacional, este modelo de gestión pública, en Guatemala es relativamente reciente inició en el año 2011 con la puesta en marcha del Proyecto de Apoyo a la Gestión Presupuestaria financiado por la Unión Europea y ejecutado bipartitamente por el Ministerio de Finanzas Publicas y la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-, sin embargo en otros países fue implementando hace ya varios años, en búsqueda de dar un nuevo enfoque a manera de agregar valor al que hacer de las instituciones públicas, atendiendo las necesidades de la población, cumpliendo siempre con lo planificado en planes a nivel nacional, tratando de vincular todo de manera integral.

Aunado a lo anterior, dentro de la gestión por resultados se promueva la transparencia en la rendición de cuentas, para garantizar que los recursos invertidos generen resultados de calidad, que estos recursos sean asignados de manera equitativa priorizando las áreas que realmente deben ser atendidas por el sector de gobierno, esto tiene lógica ya que los recursos primarios del presupuesto general de nación, provienen del pago de impuestos que realiza la población.

Adicionalmente, cuando los recursos recaudados no logran cubrir los requerimientos presupuestarios, se hace necesario complementar con recursos que los cooperantes brindan al país, lo que significa una gran ayuda para el país y por ende a cada persona que se ve beneficiada con los proyectos que se ejecutan bajo esta modalidad. Estos recursos también son objeto de rendición de cuentas, ya que el cooperante debe saber de qué manera se invirtió cada centavo y que resultado se alcanzó con ello.

La administración pública, ya se encuentra operando bajo esta modalidad a través de cambios realizados a módulos en los principales sistemas contables que se manejan en el país, pero serán estos cambios suficientes para poder afirmar que la implementación de la gestión por resultados se está realizando de manera adecuada.

Actualmente, el proceso para poder implementar un proyecto a través de fondos de cooperación, requiere un dictamen favorable, el cual se obtiene si se cumplen los requisitos, pero de igual manera hay proyectos que se aprueban a través de un documento que no necesariamente es un dictamen, es decir un memorándum con observaciones, esto sigue manejándose de la misma manera a pesar de que se encuentra ya la gestión por resultados en el país.

Entonces se aterriza en el supuesto que, la gestión por resultados esta implementada a nivel de trabajo de gabinete, documentación mayormente; pero no existen acciones concisas que muestren un cambio en la gestión pública y la gestión de proyectos en la administración pública.

Esta investigación, toma algunos ejemplos de herramientas básicas que algunos cooperantes utilizan dentro de su planificación para los proyectos, así como enmarca falencias que de ser atendidas, pueden propiciar un margo de gestión por resultados, mejor aplicado, buscando no solo cantidad si no calidad.

Con todo lo anterior, se buscó analizar como la gestión por resultados ha beneficiado a la gestión pública, a través de obtener las opiniones de personas expertas, en áreas de relevancia para este tema, ya que la teoría y experiencias en otros países se encuentran documentadas, pero es necesario conocer de primera cuál es la experiencia en este país sobre gestión por resultados.

Pero más importante, fue el determinar las áreas de mejora; para concluir que es importante fortalecer los pilares de la gestión por resultados en el país, que aún existen cambios en la manera de hacer y ver las cosas a nivel público, para generar el valor agregado que la población requiere.

INTRODUCCIÓN

En la presente investigación se analiza el tema de la Gestión por Resultados –GpR-, como un modelo de gestión pública, aunado a los proyectos de cooperación internacional y que se estructura de cuatro capítulos.

En el primer capítulo, se describen los antecedentes de la gestión por resultados y la cooperación internacional, tomando puntos de referencia en países de Latinoamérica y finalmente Guatemala, para conocer un poco el proceso de inicio de este modelo de gestión.

En el capítulo dos, se detalló el marco teórico que sustenta la investigación, principalmente para conocer aquellos conceptos básicos para del marco de la gestión por resultados y la naturaleza de los proyectos de cooperación internacional.

Al vincular la relación que se da entre los pilares de la gestión por resultados y los proyectos, tomando en cuenta que la gestión de proyectos es uno de esos pilares, por lo que van de la mano, y un proyecto pasa a ser un componente de un resultado mayor a nivel país.

Seguidamente se presenta en el capítulo tres, se realiza una descripción de la metodología utilizada dentro de la investigación, para formar este documento, definiendo el problema, estableciendo objetivos, una hipótesis y las técnicas necesarias para poder obtener información.

La información documental en cualquier tema que se investigue siempre será extensa, pero es ahí donde se debe tener el debido cuidado de analizar, que información realmente ofrece contenido útil.

Se consideró importante tener otros puntos de referencia de primera mano, para contrastar como se ha dado en la práctica la gestión por resultados, si las personas que

realizan su labor en áreas financiera, de planificación y proyectos, consideran que se han dado cambios, por pequeños o grandes que puedan ser.

En el capítulo cuatro, se expone como es que la gestión por resultados se vincula en el ámbito de los proyectos, como existen definiciones que son similares, que buscan el mismo fin; pero que semánticamente se denominan de diferente manera, y esto puede variar de cooperante a cooperante.

Otro aspecto importante a destacar de la gestión por resultados es la flexibilidad, nada debe escribirse en piedra, si bien en bases sólidas, pero las situaciones por las cuales puede atravesar un proyecto no son constantes, los cooperantes tienen requerimientos específicos, por lo cual un proyecto debe amoldarse sin perder su objetivo, para sobrellevar situaciones ajenas al mismo.

Para lo anterior, se debe iniciar por saber de qué manera se puede medir si la gestión pública está haciendo un trabajo de eficiencia y eficacia, para determinar áreas de mejora a nivel general, para después ir solventando situaciones puntuales a nivel específico dentro de la administración pública.

Posteriormente, se presentan herramientas y posibles áreas de mejora para llevar a cabo la implementación de la gestión por resultados, más allá de cambiar de denominación procesos o adicionar espacios en formularios, ya que es un proceso que debe iniciar desde la misión y visión que tiene una institución, para poder establecer que resultados se deben alcanzar.

Y teniendo los resultados que se quieren alcanzar, es necesario contar con indicadores para conocer si la ejecución se está realizando según lo planificado, pero no solo con indicadores de cobertura, que no reflejan la calidad y el esfuerzo que se puso en un proyecto, sino también aquellos que reflejen la eficiencia en el uso de los recursos y eficacia en cuanto a la consecución de resultados.

Finalmente, se reflejan los resultados y apreciaciones que derivan de la investigación en ayuda, con la opinión de expertos en el tema, dicha opinión fue extraída a través del cuestionario que se encuentran en el anexo del documento.

El cuestionario con respuesta libre, se utilizó así ya que las preguntas cerradas no generarían una perspectiva más allá de lo que documentalmente se conoce, adicionalmente las respuesta propiciaron en la investigación la generación de ideas para determinar áreas de mejora para la gestión de resultados y proyectos.

Las conclusiones y recomendaciones, son la parte final del presente documento, las cuales derivan de todo el proceso de investigación realizado.

1. ANTECEDENTES

En el presente capítulo, se aborda sobre el inicio de la aplicación de los principales conceptos que dan vida al trabajo de investigación, como ha evolucionado la gestión pública hasta llegar a gestión por resultados y a su vez como se relaciona con los proyectos que ejecuta el país, en el marco de la cooperación internacional.

1.1 Gestión por Resultados en la Administración Pública

Al ser el Estado el ente encargado de velar por el bienestar de la población de un país, así como de administrar las arcas del mismo, para garantizar mejores condiciones a cada habitante, se convierte en el principal administrador de un país.

Para el cuerpo burocrático en un país, es una tarea difícil, lograr priorizar de manera integral la ejecución de recursos, en la búsqueda de tener mecanismos de gobierno más efectivos y transparentes, de esa necesidad nació el reformar la forma en que se movía la administración pública, para subsanar deficiencias que se puedan presentar en los procesos de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación (ante y ex post), de las acciones realizadas.

Producto de lo anterior, nace un enfoque que busca tener prioridades claras al momento de gastar los recursos con que cuenta un país, ya sean propios o sean productos de cooperación de países amigos, un nuevo modelo de hacer las cosas; un nuevo modelo de gestión, que permita concretar resultados claros y medibles, sobre todo este último término.

Inicialmente a este nuevo modelo se le conoció como Nueva Gestión Pública (NGP), la cual en palabras de un autor se puede describir como un modelo que:

Propone reemplazar el modelo tradicional de organización y entrega de servicios públicos, basado en los principios de la jerarquía burocrática, la planificación, la centralización y el control directo, por una gerencia pública basada en una

racionalidad económica que busca eficiencia y eficacia. En otras palabras, promueve ir de la administración pública a la gerencia pública. (García López & García Moreno, 2010, pág. 5)

1.1.1 Nivel internacional

Como se mencionó anteriormente, la gestión por resultados nace de la necesidad de reemplazar un modelo burocrático tradicional, en la década de 1970 los países pioneros en implementar este modelo fueron Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido. (García López & García Moreno, 2010)

Es importante mencionar que al momento de implementar este nuevo modelo de gestión, las características no son similares si se trata de un país en vías de desarrollo o uno que se encuentre desarrollado, lo anterior lo ejemplificaron los autores (García López & García Moreno, 2010) indicando que en los países desarrollados nace para enfrentar las crisis fiscales y financieras así como mantener el nivel de desarrollo ya alcanzado; mientras que en los países en desarrollo tiene como fin acelerar el paso para alcanzar un nivel de desarrollo mayor.

A modo de entender el contexto y ejemplificar como se nació la Gestión por Resultados, se expondrá brevemente algunos a nivel internacional, siendo estos los casos siguientes:

México

Desde la década de 1990, en este país se determinó que existía una necesidad a nivel nacional, de mejorar los ingresos del sector público, ya que estos recursos son los que permiten al gobierno invertir en mejor educación, vivienda, salud y seguridad para sus habitantes, a su vez era necesario saberlos utilizar para lograr un impacto mayor en cada una de las áreas antes mencionadas.

Por lo cual es a partir del año 2006, que en México se dieron los primeros pasos para la implementación de la gestión por resultados a través de “cambios sustantivos en el

país; se establecieron obligaciones para evaluar los resultados de los programas sociales y los logros obtenidos por las entidades federativas y los municipios con recursos federales”. (Pérez-Jácome Friscione, 2012)

México, igual que otros países tiene legislación relacionada al manejo del Presupuesto, la cual se denomina Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en esta se brindan los lineamientos para el manejo de los ingresos y egresos públicos, es a partir del 2007, que en la ley antes mencionada se enfoca la idea que adicional a recaudar más, es necesario que el rol del Gobierno sea lograr más y mejores resultados con los recursos que obtenga.

Como todo nuevo proceso, siempre habrá logros y áreas de mejora, las cuales exponen los autores (González Gómez & Velasco Sánchez, 2014):

- a. Los logros que mencionan dichos autores, abarcan la consolidación de una infraestructura organizacional, dedicada al monitoreo y evaluación del desempeño gubernamental.
- b. Se cuenta con instituciones dedicadas a desarrollar herramientas y metodologías para aplicarse a los programas y proyectos con los que cuenta el país.
- c. Se cuenta con la participación de entidades externas, para apoyar este proceso, como consultoras, centros de investigación y universidades.
- d. Existe un marco institucional, que permite alinearse a las prioridades del gobierno.
- e. Entre los puntos débiles de esta aplicación en este país, se menciona la falta de vinculación de los diversos tipos de monitoreo y evaluación.
- f. Existe la necesidad de desarrollar capacidades en las diferentes unidades del Gobierno, para poder implementar indicadores de desempeño, bajo la metodología de marco lógico.

Todos los puntos anteriores, pueden tomarse en cuenta, como lecciones aprendidas y buenas prácticas en el caso de otros países que quieran empezar a implementar la gestión por resultados.

Chile

La implementación de la gestión por resultados en Chile, inició en el año 1993 derivado de la necesidad de contar con información real sobre los resultados que las instituciones públicas alcanzaban a través de las diferentes acciones que realizaban.

De acuerdo a lo indicado por (Arenas de Mesa & Herera, 2010) en ese año, el Ministerio de Hacienda implementó un piloto, orientado al mejoramiento de la calidad de los servicios públicos, para poder orientar políticas futuras a satisfacer mejor las necesidades que existieran. Este plan piloto, inició con una planificación estratégica con cinco servicios públicos, apoyándose con empresas consultoras, para generar indicadores de desempeño. Posteriormente en el año 1994 la iniciativa fue aplicada en 26 instituciones a través de un sistema de indicadores.

Es a partir de la década de los 2000, cuando en Chile se creó un sistema de Evaluación y Control de Gestión, con el cual se generaron estrategias e indicadores, que permiten evaluar el que hacer de las instituciones, su desempeño y el grado de cumplimiento de los objetivos trazados.

Finalmente, aunque es un proceso continuo la implementación de la gestión por resultados, puede mejorar en dicho país, ya que aún existen retos a vencer como lo indican los autores (Arenas de Mesa & Herera, 2010), en el sentido de mejorar los sistemas de gestión al interior de los servicios públicos, para mejorar la transparencia, asimismo se menciona que es necesario mejorar al momento de evaluar proyectos transversales, los cuales tienen la característica de involucrar a más de una institución.

Perú

La Gestión por Resultados se implementó en este país a partir del año 2009, como una herramienta de apoyo a la gestión financiera, que ayudará al gobierno peruano, teniendo como principal ente líder de esa gestión a la Dirección General del Presupuesto Público (DGPP), los principales funcionarios de dicha Dirección (Acuña, Huaita, & Mesinas , 2012) crearon un documento en el cual destacan que la implementación de dicho modelo tiene el afán de contribuir a la que la intervención del

Estado sea más, eficaz, eficiente y transparente, estos elementos son vitales para una gestión proba. Asimismo, para lograr este proceso, como país se tuvo que revisar cada etapa del ciclo que conlleva la formulación de un presupuesto, para que el Estado entregue más bienes y servicios a la población.

Con este nuevo modelo, este país buscó resultados que impacten en la calidad de vida de la población, a través de conectar actores y resultados en del sector público, teniendo un enfoque hacia la población.

Básicamente, el enfoque anterior de presupuesto institucional y basar el presupuesto en la gestión por resultados, se describe de la siguiente manera de acuerdo a (USAID/Perú, 2009):

Tabla No. 1
Enfoque de Presupuesto Institucional y por Resultados

Área	Enfoque Presupuesto Institucional	Enfoque Presupuesto por Resultados
Salud	El Ministerio de Salud, es el encargado de comprar vacunas y aplicarlas	Se concentra en la persona, primero determinando cuántas personas se van a vacunar para comprar las vacunas necesarias.
Educación	El Ministerio de Educación es el encargado de elaborar y adquirir textos escolares.	Se concentra en cuántos alumnos recibirán efectivamente los textos escolares.
Limpieza pública	La tarea municipal es recolectar y eliminar residuos sólidos, de acuerdo al presupuesto asignado.	Se enfoca el resultado en términos que las personas vivan en un distrito más limpio y saludables, se analizan los problemas que generan los residuos sólidos y se plantean estrategias para que los mismos se reduzcan.

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de USAID/PERÚ 2009. Guía informativa acercándonos al presupuesto por resultados (Pág. 8-9)

Como se observó, los países que fueron objeto de ejemplo, han tenido sus dificultades para lograr una implementación adecuada de la gestión por resultados, sin embargo; en estos casos se aprecia que el fin que persigue es la transparencia y calidad de servicios brindados, de hecho la búsqueda de estos factores originó la implementación de la

gestión por resultados, si bien es un modelo funcional, cada país debe buscar la manera de implementarlo de acuerdo a su contexto y realidad de país.

1.1.2 Panorama de proyectos con enfoque de Gestión por Resultados en otros países

Con todo lo que se ha ido exponiendo en el presente documento, se puede afirmar que los proyectos de cooperación internacional, deben encontrarse dentro del contexto de las políticas públicas de un país, que deben contribuir a apoyar y completar al país (receptor) en las necesidades que tengan a nivel social, educativo y otros.

Derivado que producto de la implementación de la Gestión por Resultados, es necesario enfocarse más en la planificación a todo nivel de las diferentes áreas que intervienen en un proyecto, en un país como Guatemala, es muy importante tomar ciertos ejemplos, no para reproducirlos tal cual, sino para tomar ideas y claro mejorarlas si es posible. Por lo anterior se desarrollan algunos ejemplos de cómo fue la implementación de este modelo. Los ejemplos fueron tomados de (Banco Mundial, 2004).

Brasil, Programa de Bolsa Familia: A través de este programa, se consolidaron cuatro programas de transferencia de dinero, coordinado por un nuevo Ministerio de Desarrollo Social. El programa condicionaba la transferencia de dinero con elementos como la asistencia escolar de los niños, uso de tarjetas de salud y otros servicios sociales.

El proceso de selección de beneficiarios, monitoreo y evaluación, control de calidad, evidencia que hubo una planificación que como indica el autor, va mucho más allá del país. El proyecto fue con apoyo de Banco Mundial, teniendo dos aspectos clave: la creación de mecanismos para regular desembolsos de acuerdo a resultados y el segundo aspecto fue un sistema de monitoreo y evaluación centrado en resultados.

Aplicación de Gestión por Resultados: Los pasos que en el marco de la gestión por resultados, aplicadas para el desarrollo de este proyecto fueron los siguientes:

1. En todas las fases, centrar el dialogo con todos los involucrados (socios, agencia e interesados directos), en los resultados buscados.
2. Alinear las actividades reales de programación, monitoreo y evaluación con los resultados.
3. Mantener el sistema de información de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar.
4. Administrar para resultados, centrándose en los efectos esperados, teniendo en cuenta cómo medir lo que se está afectando.
5. Utiliza la información para el aprendizaje y toma de decisiones, así como para informar y rendir cuentas, la transparencia es un concepto importante.
6. Utilización de una encuesta de evaluación de impacto, utilizada en una primera ronda, y así seguir midiendo impactos de manera sucesiva.

Tailandia, Racionalización y gobernanza de las instituciones financiera especializadas: El Banco Asiático de Desarrollo, en colaboración con el Ministerio de Finanzas de Tailandia para reestructuras y formar capacidades en cuatro Instituciones Financieras Especializadas, con el objeto de mejorar las decisiones administrativas.

Aplicación de Gestión por Resultados: Los pasos que en el marco de la gestión por resultados, aplicadas para el desarrollo de este proyecto fueron los siguientes:

1. Se creó un sistema de monitoreo, capaz de generar informes de utilidad para la institución financiera.
2. Como parte de los estudios de entorno, todo el diseño e implementación del proyecto, debía ser compatible con el marco legal del país, así como ajustarse a buenas prácticas en la gobernanza institucional, ajustándose a las condiciones tailandesas.

3. No solo se crearon herramientas a nivel técnico, ya que se desarrollaron capacidades, para que quien utilizara la información generada por cada institución financiera especializada, pudiera administrar de manera más eficaz los datos suministrados y mejorar así la toma de decisiones.

Con los dos ejemplos anteriores, se observa que la gestión por resultados debe ir desde el primer momento que se planifica, no solamente en papel; sino desde el diálogo de todos los involucrados, es importante tener claro que no se pueden cruzar límites que dejen vacíos legales. Es importante también tener un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación, en cualquier punto del proyecto, para poder tomar decisiones de mejora o correctivas en el momento adecuado.

Cuando se trata de proyectos, que brindan directamente algo a una persona, como en el caso de las transferencias monetarias o brindar bolsas con víveres, medicinas, útiles escolares o similares, es importante tener condicionantes claras para los beneficiarios, y que a su vez esas condicionantes puedan medir el impacto del proyecto, un número absoluto no dice nada, si no se encuentra vinculado a una variable dependiente. Por esta razón el proceso de planificación y el proceso de elaboración de un presupuesto para un proyecto deben ser totalmente abiertos y participativos.

A continuación un ejemplo de las herramientas utilizadas de acuerdo a los pilares de la GpR, en los países antes mencionados:

Tabla No. 2
Herramientas basadas en los Principios de la Gestión por Resultados

Principio de la Gestión por Resultados	Ejemplos de Herramientas	Importancia
Diálogo basado en resultados en todas las fases	Estrategias de programación del país. Marcos de resultados del proyecto. Modelos lógicos o cadenas de resultados.	Para realizar la planificación y adaptar si es necesario, a efecto que se contribuya a políticas públicas del país.
Alineación de programación, monitoreo y evaluación de resultados	Planes estratégicos Planes de gestión de programa/proyecto Presupuestos anuales Capacitación y normas para la planificación de proyectos.	Demostrar cómo cada insumo o actividad contribuirá a la consecución del resultado.
Medición e información de resultados, sencilla, económica y fácil de utilizar	Marcos de auditoría y gestión de riesgos. Marcos de medición del desempeño. Marcos de monitoreo de programas/proyecto. Capacitación y normas para el diseño de indicadores, recopilación de datos y análisis	Cada herramienta describe el proceso para la recopilación y análisis de datos.
Administrar resultados, para organizando los recursos	Evaluaciones y revisión del desempeño. Proceso y revisiones internas/externas del monitoreo del desempeño. Estudios temáticos y sectoriales.	Para poder evaluar el progreso hacia la consecución de los resultados esperados.
Utilizar la información de resultados para el aprendizaje	Informes anuales de desempeño del organismo a juntas, asesores y ciudadanos. Informes anuales de desempeño del programa de país a encargados de adoptar decisiones en el organismo. Mecanismos de consulta de interesados directos. Capacitación y normas para la toma de decisiones.	Los informes dentro de los involucrados, forman una base de revisión estratégica continua.

Fuente: Basado en Buenas Prácticas recientemente identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo Pág. 147

1.1.2 En Guatemala

Si bien es cierto, que el tema de Gestión por Resultados inició en la década de 1970, fue hasta en los años 2000, específicamente en el año 2011, que en Guatemala, este tema empezó a cobrar importancia, posiblemente al observar que varios países de América Latina, estaban teniendo éxito con esta implementación que busca mejorar la calidad de los recursos que tenga el Estado, priorizar las necesidades reales de un país, mejorar la ejecución física de las actividades del curso normal de cada institución así como actividades que se deriven de proyectos de cooperación internacional, que al final del día todo eso impacta en la calidad de servicios que se le brinda a la población guatemalteca.

Previo a la implementación de este modelo, el presupuesto nacional se basaba en asignar un monto a una entidad, y más allá de eso no se podía medir el impacto o eficiencia que esta asignación tenía dentro dicha institución

Debido a que esta modalidad era un plan piloto por llamarlo de alguna manera, no se podía implementar inmediatamente en todas las instituciones que conforman el gobierno central, por lo cual se inició en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

A continuación se presentan algunas gráficas con las cuales se ejemplifica, como se implementó dentro del Sistema SIGES (Sistema de Gestión):

Gráfica No. 1 Módulo Catálogo de Insumos –SIGES-

El catálogo de insumos cuenta con las distintas presentaciones y aplicaciones que las entidades requieran. El catálogo está en constante abastecimiento según demanda.

Combinación	Nombre	Renglón	Características	Unidad de Almacenamiento
139	Ampicilina	266 - PRODUCTOS MEDICINALES Y FARMACEUTICOS	Concentración: 1 G; Presentación: Polvo Liofilizado; Via De Administración: Inyectable;	0
140	Ampicilina	266 - PRODUCTOS MEDICINALES Y FARMACEUTICOS	Concentración: 250/5 Mg/ML; Presentación: Polvo Para Suspensión; Via De Administración: Oral;	0

Tomado del documento Reflexiones de los Avances en la Implementación de la Gestión por Resultados en Guatemala. Edgar Aníbal Hernández Navas. MINFIN. Septiembre 2014.

Gráfica No. 2 Herramientas del Módulo de Presupuesto por Resultados –PpR-



Tomado del documento Reflexiones de los Avances en la Implementación de la Gestión por Resultados en Guatemala. Edgar Aníbal Hernández Navas. MINFIN. Septiembre 2014.

Es a partir del año 2013, que a través del Decreto No. 13-2013 del Congreso de la República, se reforman los siguientes Decretos:

- a. Decreto No. 101-97 Ley Orgánica del Presupuesto
- b. Decreto No. 31-2002 Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas y
- c. Decreto No. 1-98 Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria

Dicha norma vigente para el ejercicio fiscal 2014, consideró que la formulación del presupuesto se encontrará en el marco de la gestión por resultados, tomando en consideración los aspectos que se ejemplificaron en las gráficas anteriores.

Fue en el año 2015, cuando este nuevo modelo de gestión estaba listo para ser implementado, no en la totalidad del gobierno central, pero fue un avance el hecho de que en el Acuerdo Gubernativo No. 495-2014, el cual se aprobó la distribución analítica del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, para el Ejercicio Fiscal 2015, se indicarán las siguientes directrices:

- a. Los Ministerios de Cultura y Deportes, Economía, Finanzas Públicas y Salud Pública y Asistencia Social, debían efectuar el registro de su ejecución, en el Módulo de Presupuesto por Resultados (PpR), como parte de la implementación progresiva de la Gestión por Resultados.
- b. Para realizar estos registros debían contar con un catálogo de insumos.
- c. Las instituciones debían establecer la vinculación presupuestaria, con los productos y subproductos correspondientes.
- d. Las instituciones debían contar con una medición de indicadores, los cuales debían cubrir aspectos tales como: ser relevantes, estar definidos en el marco del modelo lógico a efecto de evidenciar avance sobre la cadena de resultados, tener una frecuencia de monitoreo siendo mínimo trimestral.

Para todo lo anterior, los principales entes encargados de brindar asesoría a las instituciones involucradas, era la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-, así como el Ministerio de Finanzas Públicas –MINFIN-, a través de la Dirección Técnica del Presupuesto.

Para el año 2015, ya se contaba con resultados institucionales, productos, insumos y subproductos, los cuales se relacionan entre sí, al momento de formular y ejecutar el presupuesto asignado, y que estos a su vez se relacionen con el Plan Estratégico Institucional –PEI-, Plan Operativo Multianual –POM- y el Pla Operativo Anual –POA-.

Adicionalmente, en el mes de marzo del año 2015 el entonces Presidente Constitucional de la República, remitió a través de una circular sin número, Directrices para la Formulación Plan-Presupuesto anual 2016 y multianual 2016-2018, en el marco de la Gestión por Resultados, la cual para ese entonces como lo indica en su comunicación es de aplicación general para las instituciones del Sector Público.

Actualmente, las instituciones de gobierno central a través del Sistema de Contabilidad Integrada –SICOIN-, ejecutan su presupuesto de egresos bajo la modalidad de gestión por resultados, básicamente para llegar a este punto, previamente la institución al momento de elaborar su presupuesto, estableció sus centros de costos y subproductos, los cuales al momento de hacer el registro en dicho sistema, ya saben a qué partida presupuestaria cargar el gasto.

Es decir, en Guatemala se evolucionó del Presupuesto por Programa a la Gestión por Resultados, a través del Presupuesto por Resultados, los cambios básicamente consisten en que los resultados que ahora se persiguen, anteriormente eran los programas o subprogramas, y los productos antes eran actividades, claro que estos cambios no son solamente de nombre, ya que ahora pueden medirse y evaluarse de mejor manera, ya que existe un vínculo más estrecho entre plan (los planes operativos y estratégicos) y el presupuesto.

Adicionalmente, en el sistema de gestión en el área de centro de costos se permite programar una demanda real de los dos años siguientes al momento de formular el presupuesto multianual, como se visualiza en la siguiente gráfica:

Gráfica No. 3 Proyección de insumos

Definición de Metas de Subproductos			
Centro de Costo		484	
Nombre		Política del Centro de Costo Centro de Salud Tip	
Resultado	Producto	Subproducto	Nombre Subproducto
1			
1-Reducir la desnutrición crónica en niños y niñas menores de cinco años	1-Niños y niñas menores de 1 año vacunados de acuerdo a su edad y esquema de vacunación vigente	2	2-Niños y niñas menores de 1 año vacunados con dos dosis de Rotavirus
Ejercicio Programación		Unidad Medida	Meta
2015		Persona	1,981
2016		Persona	2,080
2017		Persona	2,184
1-Reducir la desnutrición crónica en niños y niñas menores de cinco años	1-Niños y niñas menores de 1 año vacunados de acuerdo a su edad y esquema de vacunación vigente	3	3-Niños y niñas menores de 1 año vacunados con tres dosis de vacuna Antineumococcia
1-Reducir la desnutrición crónica en niños y niñas menores de cinco años	1-Niños y niñas menores de 1 año vacunados de acuerdo a su edad y esquema de vacunación	4	4-Niños y niñas menores de 1 año con una dosis de vacuna BCG

Tomado del documento Reflexiones de los Avances en la Implementación de la Gestión por Resultados en Guatemala. Edgar Anibal Hernández Navas. MINFIN. Septiembre 2014.

Es oportuno indicar que, los insumos que se utilizan, se encuentran dentro de un catálogo de insumos que el Ministerio de Finanzas provee, el cual se mantiene en constante actualización, por lo cual en determinado momento se eliminan insumos, o se crean nuevos. Este catálogo cuenta con útiles de oficina (lápices, lapiceros, post it, goma, marcadores, entre otros.), así como con elementos más específicos como medicamentos, aparatos electrónicos, computadoras, discos duros, entre otros. Todos estos tienen una unidad de medida, presentación y características específicas, por lo cual las entidades deben ser cuidadosas de adquirir insumos que se encuentren en dicho catálogo, y en caso que este no se encuentre y sea necesario adquirirlo se debe gestionar la creación del insumo.

Con lo anterior, se ha generado la práctica de realizar compras más ordenadas apegándose a una planificación, ya que anteriormente en el modelo de presupuesto por programa, solamente se verificaba que se tuviera la disponibilidad presupuestaria, y en un renglón podrían acoplarse infinidad de productos, que estuvieran enmarcados en lo que establece el Manual de Clasificaciones Presupuestarias.

Que dicho sea de paso, siempre es una herramienta útil ya que adicionalmente al código de insumo, estos deben encontrarse catalogados en un renglón específico, para poder cargarlo a la partida presupuestaria correspondiente.

Ya para el año 2014, en el Sistema Integrado de Contabilidad –SICOIN- se puede apreciar las asignaciones presupuestarias basadas en la Gestión por Resultados, como se aprecia en la siguiente gráfica.

Gráfica No. 4
Asignación presupuestaria a resultados estratégicos

Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental
Reportes - Resultados Estratégicos de Gobierno
Expresado en Quetzales

PAGINA : 1 DE 6
FECHA : 24/04/2014
HORA : 12:10:21
REPORTE : R00818010.rpt

DEL MES DE ENERO AL MES DE ABRIL

EJERCICIO: 2014

	DESEMPLEO	ABRIL	MODIFICACIONES	MARTE	DOMINGOS	SEPTIEMBRE	MARZO	% Ejecucion
Resultados Estratégicos de Gobierno								
Pacto Hambre Cero								
Reducir la desnutrición crónica en niños y niñas menores de cinco años								
Ministerio de Desarrollo Social								
Familias con niños menores de 5 años que reciben algún servicio de salud por cumplimiento de corresponsabilidad	295,363,007.00		0.00	295,363,007.00	70,051,445.12	70,051,445.12	70,351,445.12	23.34
Cooperación de la Estrategia de Atención de Salud	5,007,000.00				4,612,497.04	1,086,757.04	1,385,737.04	14.45
Total Ministerio de Desarrollo Social					80,463,932.16	70,938,182.16	79,938,182.16	26.05
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social								
Niños y niñas menores de 1 año vacunados de acuerdo al suceso y esquema de vacunación vigente	247,442,224.00		-150,898,052.58	118,344,159.82	70,616,388.70	71,481,860.76	69,347,159.49	67.82
Niños y niñas de 1 a menores de 5 años con refuerzos de vacunación	2,527,779.00		-562,437.00	2,165,341.00	656,406.88	634,034.47	584,202.97	25.90
Prácticas para el cuidado infantil en el niño menor de 5 años	1,000,000.00		0,760,941.56				0,000,000.00	0.00
Entidades								
Productos (Intervenciones)								

Tomado del documento Reflexiones de los Avances en la Implementación de la Gestión por Resultados en Guatemala. Edgar Aníbal Hernández Navas. MINFIN. Septiembre 2014.

De acuerdo a lo anterior, se sobreentiende que todos los gastos que una entidad de gobierno central, realiza un proceso de planificación de actividades a realizar, las cuales a su vez deben encontrarse dentro de planes nacionales y/o políticas públicas, es decir contribuir al resultado que buscan dichos instrumentos, buscando relación entre los productos, insumos, indicadores y presupuesto asignado.

1.2 La cooperación internacional

Como cooperación internacional, se conoce a la ayuda que diversos países pueden brindar a un país ya sea monetaria, en especie o capacitaciones, a esta también se le denomina Asistencia Técnica.

Básicamente en Guatemala, tuvo su inicio en la década de los sesenta y setenta, en esta última específicamente en el marco de la Agenda de la Paz en Guatemala, ya que los países destinaron fondos para ayudar a este país (con carácter reembolsable o no).

Según (Morales López, 2007), han existido acontecimientos coyunturales, que marcan hitos de la cooperación internacional en Guatemala, entre los cuales menciona:

- a. En 1976 en el post-terremoto.
- b. Entre los años 1960 y 1996, por los efectos del conflicto armado que se vivió en Guatemala, enfocándose en atender las condiciones de pobreza que afectaron a la población.
- c. En los años 90, en el marco de la firma de la paz, en esta época la cooperación se brindó en diversas modalidades.
- d. En el huracán Mitch, mayormente en las áreas de asistencia y reconstrucción.
- e. En el año 2005, por la tormenta Stan.
- f. En los años 2000, la cooperación se dirige a conseguir los Objetivos del Milenio.

En materia de cooperación internacional, la organización por excelencia es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE- institución fundada en 1961, la cual tiene como objetivo buscar el bienestar económico y social de las personas a través de políticas.

Dentro de esta organización, se encuentra el Comité de Ayuda al Desarrollo –CAD-, el cual se dedica a dar seguimiento y evaluar las políticas de desarrollo de los integrantes de dicho comité. Adicionalmente analiza el programa de ayuda de cada país, recomendando en base a las condiciones y modalidades financieras que correspondan.

En el marco de la cooperación internacional, existe un documento que se debe tomar en cuenta y que brinda las bases en este tema, el cual es La Declaración de París del

año 2005, en la cual se establecen varios lineamientos entre donantes y países receptores, todo esto alineado a los objetivos del milenio, asimismo, también dentro de la declaración y cada compromiso realizado se establece que enunciados tienen un indicador, y claro que dentro de esto se encuentra el reforzar la capacidad de gestión de finanzas públicas, que habla de mecanismos transparentes en las áreas de contabilidad y presupuesto.

En Guatemala, actualmente lo que es la cooperación internacional independientemente del cooperante y de la entidad que ejecutará los fondos, existen instituciones que fungen como entes rectores en este tipo de modalidad los cuales de acuerdo a lo que establece en su glosario de términos (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, 2017), son los siguientes:

- a. Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN).
- b. Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX).
- c. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN).

Las funciones que tienen a su cargo en el marco de la gestión cooperación internacional se encuentra en la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto 114-97, reformada por el Decreto 22-99. Estos entes conforman el Sistema de Cooperación Internacional No Reembolsable –CINR-.

Actualmente, todo proyecto de cooperación internacional que se quiera llevar a cabo en el país, debe reunir los requisitos que manda la legislación guatemalteca, conformar toda la documentación que atraviesa todo proyecto en sus distintas fases, gestión, aprobación, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos con recursos provenientes de cooperación.

1.2.1 Cooperación Internacional en el marco de la implementación de la Gestión por Resultados

Como se mencionó en el numeral anterior, la cooperación no solamente puede ser monetaria, en este contexto, Guatemala tuvo acompañamiento de la cooperación

internacional al momento de hacer el cambio de un presupuesto tradicional o al presupuesto por resultados, en el marco de la Gestión por Resultados. Este acompañamiento se dio a través del Programa de Apoyo a la Gestión Presupuestaria en Guatemala –AGEP-.

El proyecto inició en el año 2009, sin embargo, la ejecución del mismo fue a partir del año 2011, todos los por menores que se detallan del proyecto fueron tomados del estudio realizado por (EPTISA, 2016), esta entidad brindó la Asistencia Técnica Internacional en este proyecto el cual fue financiado a través del Convenio de Financiación entre la Comisión Europea, el Gobierno de Guatemala.

El objetivo general del proyecto fue el de: Fortalecer las capacidades para mejorar la transparencia y la credibilidad de la administración pública, a través de una mayor coherencia y eficiencia en la gestión del gasto público.

Así también el objetivo específico se centró en: Lograr una mayor eficiencia y mayor beneficio social en la gestión de los recursos públicos, a través de la planificación, implementación y control de políticas sectoriales y de asignaciones presupuestarias orientadas a resultados.

El proyecto AGEPE fue ejecutado por el Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-, considerados los dos principales y por tres ministerios pilotos, siendo éstos Educación, Salud Pública y Asistencia Social y Gobernación.

El proyecto finalizó en el año 2015, con lo que contribuyó a la implementación de la gestión por resultados, vinculando los sistemas de gobierno (SIGES y SICOIN) a este modelo, adicionalmente al acompañamiento técnico como tal, se impartieron capacitaciones para poner en práctica los nuevos pasos a realizar dentro de los sistemas antes mencionados, todo bajo el enfoque de resultados.

2. MARCO TEÓRICO

En el presente capítulo se detallarán y analizarán las teorías, elementos y conceptos que dan soporte a la investigación.

2.1 Gestión por Resultados

Como se mencionó en el capítulo anterior, este nuevo modelo de gestión pública nació en la década de los años 70, definiéndose como “el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período determinado”. (Makón, 2000).

Con lo cual, se puede evaluar la manera en que se programa y ejecutan los recursos públicos en relación a las políticas públicas que el Gobierno ha definido previamente, para lograr resultados en pro de la población y el desarrollo del país.

Al hablar de evaluar, se refiere a que a nivel nacional podrá evaluarse el desempeño de las instituciones públicas y como estas logran obtener resultados, de acuerdo a las actividades que correspondan en su ámbito de competencia.

De acuerdo a (MINFIN, 2013) el objetivo de la Gestión por Resultados es aumentar el valor en la gestión de las instituciones públicas, a través de ofrecer mejores servicios a la población, tratando de que exista una mejora continua.

Los principios de la gestión por resultados, buscan integrar el proceso de tal manera que sea más fácil la obtención de un fin, paralelamente también se encuentra la definición de lo que es Gestión por Resultados para el Desarrollo, siendo esta la siguiente:

“Los principios de la GpRD forman la base para la gestión del desempeño sólida. Se pueden aplicar a cualquier nivel y dentro de una variedad de intervenciones (nacional, sectorial, de programa, de proyecto e institucional), e influyen en el uso

de estrategias y herramientas específicas en diversas fases de la programación nacional y de desarrollo. Existe suficiente sinergia entre los principios. Todos se deben considerar en cada fase de cualquier iniciativa de desarrollo como la base para decidir cuál herramienta específica de gestión de desempeño se debe aplicar. No constituyen una receta gradual, secuencial para la GpRD". (OCDE, 2010, p. 10).

En ambos conceptos, Gestión por Resultados y Gestión por Resultados para el Desarrollo, tienen como un objetivo en común orientar el que hacer del Estado, a la consecución de resultados que puedan generar un cambio positivo en los habitantes, en el marco de un desarrollo sostenible.

La cadena de resultados, busca medir dos factores eficiencia y eficacia, tomando los siguientes elementos:

- a. Eficiencia: Se mide a través de insumos, actividades y productos, mostrados a través de la ejecución que cada entidad lleve a cabo.
- b. Eficacia: Se mide a través de efecto e impacto, es decir el resultado esperado.
- c. Este modelo de gestión vincula las acciones que se van a realizar, los usuarios y/o beneficiarios de los servicios, las autoridades de las instituciones, los elementos a utilizar (insumos), para la consecución de resultados de gobierno, tratando de que sea un proceso participativo.

A través de estos elementos, cada institución o ente ejecutor es responsable de realizar las actividades necesarias para responder tanto a las necesidades de la población que le compete de acuerdo al mandato legal que tenga, teniendo en cuenta la eficiencia y eficacia, pero siempre teniendo en cuenta la probidad y transparencia en la ejecución de recursos monetarios y físicos.

Es importante en este modelo, tener en cuenta que las instituciones deben tener cierta libertad y flexibilidad, para ir planificando y reprogramando de acuerdo a la demanda o de acuerdo a las circunstancias que se presenten, ya que no siempre se puede contar con un escenario constante.

Derivado, que la implementación de la gestión por resultados es un proceso que necesita un cambio radical que conlleva, cambios a nivel de planificación, de ejecución, de monitoreo y evaluación, todo un cambio a nivel organizacional, son muchos los conceptos y elementos que se deben entender, para que este tipo de modelo no se convierta en algo mecánico, puesto que requiere que se esté en mejora continua, buscando los elementos que se mencionaron al inicio, eficiencia, eficacia sin olvidar que la gestión debe ser proba en todo momento.

De acuerdo, al (BID - CLAD, 2007), los elementos dimensiones que deben considerarse como primordiales para el enfoque de resultados son:

Resultados: Es el punto a alcanzar, es decir la referencia clave. Responsabilidad: Se refiere a un marco de generación de responsabilidad, en el cual se vinculan a los directivos y los resultados obtenidos.

Integración: Es un marco de referencia que se utiliza para integrar los componentes del proceso de gestión. Cultura: Es una propuesta de cultura, tanto a nivel directivo y de gestión, donde el objetivo es el resultado como tal, y no el procedimiento que se utilice para lograrlo. (p. 12)

La visión general, para tener la idea del objetivo central sobre el cual se basa la gestión por resultados se reduce a lo siguiente de acuerdo a (Acuña, Huaita, & Mesinas, 2012) es contar con lo siguiente:

- a. Información sobre los objetivos o resultados que se pretenden alcanzar a través del gasto público.
- b. Un proceso de preparación del presupuesto, que facilite el uso de la información antes indicada, en la toma de decisiones de asignación.

Para lo anterior, como indican los autores, debe existir una adecuada clasificación del presupuesto, al mismo tiempo que se debe motivar a las entidades ejecutoras, para que ejecuten de una manera más eficiente y eficaz, siendo conscientes, que su labor contribuye a favorecer a la población, a través de la recepción de bienes y servicios de calidad y oportunos.

Esto se puede ejemplificar de manera gráfica, a través de lo que se denomina Cadena de Resultados:



Fuente: Banco Mundial y OCDE (2005)

Para explicar cómo funciona la cadena de resultados, dentro de la primera flecha se encuentra la parte propiamente de la ejecución, es en esta etapa donde se concentra la eficiencia; va en la parte de la ejecución ya que para eso es necesario contar con los insumos, para realizar actividades que deriven finalmente en un producto, esto es a través de la adquisición, acá interviene directamente la parte financiera.

Al finalizar esa parte de la ejecución, se continúa con la segunda fase; que es la de los resultados, acá se ve la eficacia, midiendo el efecto e impacto que se tuvo a través de la ejecución, como ese insumo, actividad y producto contribuyó a conseguir un resultado, previamente planificado, o puede ser que también se dé el escenario que no se obtuvo el resultado deseado.

Como se mencionó anteriormente, una parte dentro de la implementación de gestión por resultados, es el monitoreo y evaluación, en tal virtud cuando se determine que no se están obteniendo los resultados deseados se debe poner énfasis en estas etapas, al momento de verificar o ajustar según sea el caso. Hay que tener claro que el seguimiento debe ser continuo y la evaluación se fija a un momento determinado, sin embargo cada ejercicio fiscal especialmente en Guatemala, es un ciclo repetitivo, que año con año, finaliza en la aprobación o no de un presupuesto, que actualmente está basado en la gestión por resultados.

2.1.1 Pilares de la Gestión por Resultados

El Banco Interamericano de Desarrollo, por medio del Prodev, citando a (García López & García Moreno, 2010), se definieron 5 pilares que se consideran fundamentales en el desarrollo de la gestión por resultados, siendo estos los siguientes

Planificación orientada a resultados

Básicamente, es la representación por escrito de todas las acciones que se pretende realizar, para obtener un resultado definido, en todas las instituciones públicas en Guatemala, existe un Plan Operativo Anual –POA-, Planes Operativos Multianuales, Planes Estratégicos Institucionales, en los cuales se encuentran plasmadas las diferentes acciones a seguir, y los cuales a su vez son sujetos a modificaciones, ya que no se puede planificar bajo una constante, pues el movimiento y la gestión son conceptos dinámicos.

Presupuesto por Resultados (PpR)

Como presupuesto se conoce al instrumento a través del cual se asignan recursos monetarios a ciertos rubros, áreas o partidas; ese es el concepto básico y más utilizado, sea cual sea la metodología bajo la cual se elaboran los presupuestos, generalmente estos cada año sufren un incremento, el cual solo se asigna por porcentaje o para cubrir lo que se debe gastar o ejecutar, a nivel gobierno un presupuesto público, debe cubrir todas aquellas necesidades que tiene la población, cubrir gastos de funcionamiento, tener en cuenta inversiones y si el país se encuentra con deuda, también debe destinarse una parte para cubrir la deuda pública.

El presupuesto por resultados, tiene un enfoque diferente ya que no se basa en asignar para gastar, (García López & García Moreno, 2010) define a este instrumento con un valor adicional de la siguiente manera: El presupuesto por resultados brinda información adicional sobre qué se produce en los organismos públicos, quién produce los bienes públicos, cuántos bienes se producen, qué resultados se planea lograr con esos bienes y cuánto cuesta lograr dichos resultados.

Gestión financiera, auditorías y adquisiciones

En este apartado, se concentran lo que es el área contable con sus diferentes sub áreas y por otro lado el órgano de control y evaluación como lo es la auditoría, en el marco de una gestión pública, ambas área deben relacionarse de manera coordinada en búsqueda de la consecución de objetivos, organizadas bajo las directrices de una Dirección Superior.

Gestión de programas y proyectos

Este elemento es uno de los pilares más importantes, ya que es la materialización de todas las acciones que se han llevado a cabo, para poder brindar o entregar el producto final a la población, ya sea a través de un bien o servicio. Es importante mencionar, que la gestión de programas y proyectos abarca aquellos que se encuentren bajo la ejecución de fondos del país o con fondos de cooperación internacional (en especie o asistencia técnica).

La gestión de los programas o proyectos, debe encontrarse contemplada dentro de los diferentes planes operativos y estratégicos de cada entidad, y estos planes a su vez deben responder a las políticas públicas del gobierno.

Monitoreo y Evaluación

Si bien es cierto, que estos dos términos parecen ser similares; el monitoreo puede definirse como una actividad más amplia, que se encuentra brindando seguimiento para verificar que lo que se monitorea se encuentre dentro de la línea marcada; mientras la evaluación es un proceso que se realiza en determinado momento, a determinado proceso.

Ambos conceptos, tienen en común la búsqueda de datos útiles para la toma de decisiones, según el grado de progreso o retroceso que se tenga. Para comprender de mejor manera ambos conceptos, se puede tener como referencia lo que (García López & García Moreno, 2010), mencionan sobre estos términos:

Por ejemplo del monitoreo indican que busca conocer el avance de los objetivos y las metas del gobierno que, en la mayoría de los casos, están consignados en un plan nacional que se ejecuta con los recursos del presupuesto público. Por tanto, la función de monitoreo está estrechamente ligada a las de planificación y de presupuesto, y analiza tanto la consecución de los objetivos como los recursos que se invierten para lograrlos. Mientras que la evaluación puede decirse que explica por qué los objetivos o efectos se están logrando (o se han logrado) o no, y expone los cambios que se han producido en los beneficiarios y en la sociedad. (p. 216-217).

2.2 Presupuesto Público

Se entiende como presupuesto, a la herramienta en la cual se realiza una proyección de los ingresos y egresos que se tendrán en determinado período de tiempo, ya sea por determinado mes, por un año, o multianual, según las necesidades del ente o persona que lo elabora, ya sea a título personal, a nivel de empresas o de un Estado.

Para el presente trabajo de investigación, se entenderá como Presupuesto Público, a la estimación contenida en un documento formal (Acuerdo Gubernativo), donde se detallan los ingresos que tendrá el país (recaudación).

La importancia del presupuesto público radica según (Paredes G., 2011), en que este es un instrumento del gobierno que constituye el motor de la administración del Estado y, alrededor de él, se desenvuelve gran parte de la vida económica del país.

Lo anterior, porque son pocas las decisiones de la política y administración que no están vinculadas con los ingresos y egresos del presupuesto público, entre las cuales se mencionan por ejemplo: crear o suprimir impuestos, cuando aporta recursos para el financiamiento de las universidades, cuando crea o suprime cargos públicos., cuando decide llevar adelante un proyecto de inversión, cuando aumenta las remuneraciones de los servidores públicos.

2.2.1 Elementos del presupuesto público

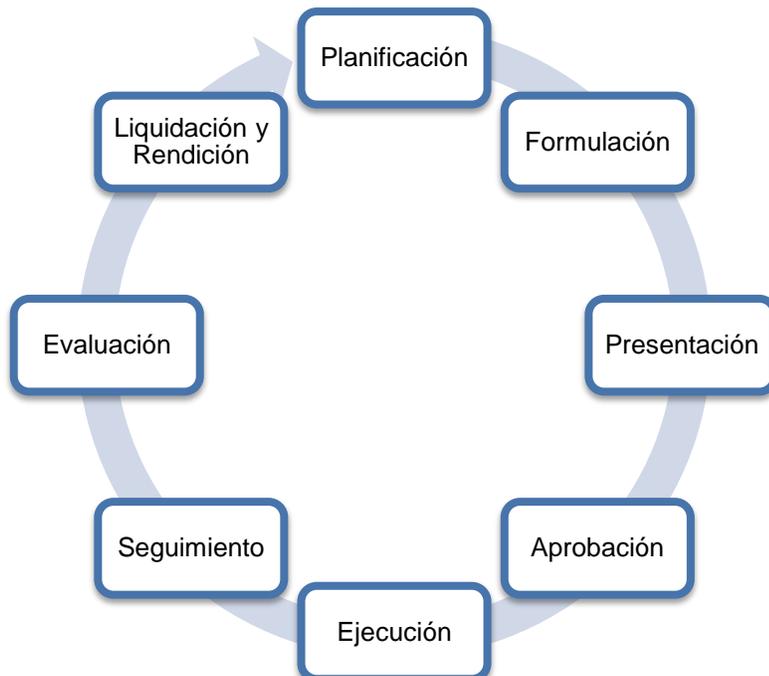
Como todo concepto, el presupuesto público se encuentra conformado por ciertos elementos o característica, que hacen que se pueda definir como tal, éstas de acuerdo al autor (Paredes G., 2011), son las siguientes:

- a. Programación, este elemento es el más importante, ya que es a través del cual se expresa como se encuentra definido a nivel monetario, que rubros son los que contempla.
- b. Equilibrio: Este concepto se refiere a que el presupuesto debe formularse bajo condiciones reales, contemplando cual será la recaudación real y si es necesario para cumplir con esa programación recurrir a fuentes de financiamiento.
- c. Transparencia: Debe tenerse claro de donde provienen los recursos y hacia dónde van, en el marco de una gestión basada en la probidad.
- d. Universalidad: Indica que no deben existir recursos que sean catalogados como extra-presupuestarios.
- e. Racionalidad: Trata de formular presupuestos que busquen la eficacia y eficiencia de los recursos, no malgastando pero tampoco llevando la austeridad a la máxima expresión.
- f. Flexibilidad: Este término es para indicar que no todo debe estar escrito en piedra, a medida que se va ejecutando, puede surgir modificaciones que ayuden a que el presupuesto se ejecute de acuerdo a las necesidades reales.
- g. Difusión: Explica que el documento que establece cual será el presupuesto, debe ser difundido, a través de medios escritos, redes o similares, siendo un documento público a nivel país.

2.2.2 Ciclo presupuestario en Guatemala

El ciclo para la formulación del presupuesto en Guatemala, inicia un año antes de que este se empiece a ejecutar, consta de varias fases las cuales se muestran en la siguiente gráfica:

Gráfica No. 6
Ciclo Presupuestario en Guatemala



Fuente: Elaboración propia con base en el documento Aprendiendo sobre el Proceso Presupuestario. MINFIN, agosto 2016.

Las distintas fases tienen tiempos específicos, así como una razón de ser, a continuación se describe un poco cada una de las fases, para comprender mejor el ciclo presupuestario en Guatemala.

Planificación

Esta etapa por lo general inicia en los meses de marzo y abril del año anterior a la ejecución del mismo, los entes que coordinan esta etapa son la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN- y el Ministerio de Finanzas Públicas, estos indican la metodología e instrumentos a utilizar para la elaboración del presupuesto.

Los recursos que se utilizarán se respaldan a través del Plan Operativo Anual de cada institución, esta gestión se realiza en el marco de lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento.

Formulación

Consiste en la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto, este proceso se lleva a cabo durante los meses de abril a agosto del año anterior a la ejecución, actualmente el proyecto de anteproyecto debe contar con todos los insumos detallados dentro del Catálogo de Insumos que proporciona el Ministerio de Finanzas, cada entidad debe ser minuciosa para determinar que insumos contribuirán a los resultados que desean alcanzar.

La formulación que realiza cada entidad de gobierno, debe encontrarse dentro de los techos presupuestarios que el Ministerio de Finanzas brinda, para lo cual cuenta con el apoyo de la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT-, el ente encargado de la recaudación por lo cual realiza estimaciones de ingresos, de acuerdo a cada una de las fuentes de financiamiento, ingresos ordinarios, préstamos, donaciones y otras que corresponda.

Los anteproyectos deben ser entregados a más tardar el día 15 de julio de cada año, de acuerdo a lo establecido en el Acuerdo Gubernativo 540-2013 Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, artículo 24, si este día fuere inhábil, se traslada al día hábil inmediato posterior.

Presentación

Este paso consiste en la presentación del Proyecto de Presupuesto ante el Organismo Legislativo, esto se fundamenta en la Constitución Política de la República, donde se establece que el Presidente somete a consideración del Congreso, lo antes mencionado.

La fecha para dicha presentación es el 02 de septiembre del año anterior a la ejecución, esta fecha también se encuentra establecida en la Ley Orgánica del Presupuesto.

Aprobación

Esta la realiza la Comisión de Finanzas Públicas del Congreso de la República, quienes posterior al análisis y discusión emiten un dictamen, para que luego sea discutido en el

pleno, de lo cual puede que el proyecto se presupuesto sea improbadado, modificado o aprobado.

Esta etapa finaliza el 30 de noviembre; cuando el presupuesto no es aprobado, entra en vigencia el presupuesto que se aprobó para el ejercicio del año anterior.

Ejecución

Esta etapa se encuentra comprendida del 01 de enero al 31 de diciembre del año a ejecutar, en la cual todas las entidades llevan a cabo las compras, contrataciones de servicios, necesarias para llevar a cabo todo lo programado y alcanzar con ello los resultados esperados.

Tal como se mencionó anteriormente, uno de los elementos de los presupuestos es la flexibilidad, la cual se determina al momento de la ejecución ya que las entidades tendrán necesidad de realizar modificaciones presupuestarias, para poder alcanzar de mejor manera los resultados planificados.

Seguimiento

En esta fase se está monitoreando como se están ejecutando los diversos programas y proyectos, que se encuentren dentro de lo planificado y caso contrario determinar las razones que ocasionan deficiencias y corregirlas de manera oportuna.

Evaluación

Consiste en analizar de manera objetiva el grado de avance de la ejecución física y financiera, la evaluación se puede realizar en distintos momentos, con el objeto de determinar área de mejora, por lo cual es importante que sea realizada por expertos en la materia. En Guatemala lo que no se encuentra regulado es la evaluación ex post, un punto que podría conducir a tener lecciones aprendidas, para ponerlas en práctica según corresponda.

Liquidación y rendición

Consiste en evaluar los gastos que fueron realizados durante la ejecución, esta fase finaliza el 31 de marzo del año siguiente, a través de un documento que el Ministerio de Finanzas Públicas, presenta al Congreso de la República. Adicional a ello cada año el ente fiscalizador; la Contraloría General de Cuentas, rinde un informe sobre la liquidación del presupuesto. Por otra parte SEGEPLAN, elabora el Informe Anual de Evaluación y Análisis sobre la Ejecución y Resultados del Presupuesto.

Adicionalmente, es importante que la sociedad civil y cada uno de los ciudadanos participen, como parte de una evaluación externa, ya que es la población al final quien debe ser la beneficiada con todas las acciones enmarcada en la ejecución del presupuesto del país.

2.2.3 Presupuesto por Resultados

El objetivo de un Presupuesto por Resultado es para (Arenas de Mesa & Berner Herrera, 2010), es mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, a través de la vinculación de la asignación de recursos y el uso de estos, para conseguir los resultados esperados en la gestión de cada institución.

La metodología del presupuesto por resultados, comprende cuatro etapas de acuerdo a (MINFIN, 2013), las cuales son: Etapa de diagnóstico, de diseño, de implementación y de seguimiento y evaluación.

Etapa de diagnóstico

Esta parte de definir las áreas en las cuales se va a trabajar, definir el problema o área de interés, a su vez esta etapa se subdivide en 6 fases: identificación del análisis de la problemática, priorización de los problemas, construcción o adopción de un modelo conceptual, elaboración de un modelo explicativo, identificación de caminos causales críticos y elaboración de un modelo prescriptivo. (p. 8).

Etapa de diseño

Acá se diseña una estrategia, para plantear las acciones a seguirse, es decir se realiza la programación presupuestaria basada en resultados, a su vez esta etapa se subdivide en 3 fases: formulación de resultados, formulación de productos (intervenciones) y construcción del modelo lógico. (p. 25).

Etapa de implementación

En esta etapa se define el modelo operativo, con el cual se alcanzarán los resultados programados, tomando en cuenta cada una de las actividades necesarias para que estos resultados (bienes y/o servicios) puedan llegar a la población, tomando en cuenta todos los requerimientos de programación presupuestaria que lleva implícito. (p. 38-39).

Etapa de seguimiento y evaluación

El objetivo de esta fase consiste en que se cuenta con indicadores confiables para medir resultados, pero también se debe establecer que se va a evaluar sobre qué base, y cuando es el momento idóneo para hacerlo. (p.45).

2.2.3.1 Formulación de Resultados

Tal como su nombre lo indica, este tipo de presupuesto está basado en los resultados a obtener, pero previo a ello debe identificarse que existen dos tipos de resultados: los resultados estratégicos y los resultados institucionales, cada uno tiene una definición (MINFIN, 2013) los define de la siguiente manera:

Los resultados estratégicos son definidos de forma interinstitucional o sectorial, cuentan con el respaldo de gobierno, deben encontrarse asociados a un programa presupuestario. Los resultados institucionales son definidos por cada institución, se asocian a un programa o subprograma presupuestario. (p. 26).

Previamente a la implementación del modelo basado en resultados, la formulación de un presupuesto era asignar un monto por entidad y más allá de eso no se podía medir o evaluar, si la gestión estaba impactando positivamente a la población.

Para tener un poco más claro los aspectos que diferencian el presupuesto tradicional del basado por resultados se presenta la siguiente tabla:

Tabla No. 3
Comparación Presupuesto Tradicional versus Presupuesto por Resultados

Aspecto	Presupuesto Tradicional	Presupuesto por Resultados
Orientación	Control del dinero	Planificación de programas/proyectos para brindar servicios orientados a resultados
Unidad básica u objeto	Bienes y servicios, no necesariamente ligados a un resultado	Actividades, enmarcadas en un resultado
Medición de eficiencia	Unidades, días hombre, jornales, compra de x insumo o bien	Costo del producto, que indique un resultado.
Medición de resultados (efectividad/calidad)	No existe, solamente se mide la ejecución como tal	Medición del desempeño, ligado a un resultado, por ejemplo decremento de la desnutrición infantil.
Período	Un año	Un año, pero se tiene un enfoque de vincularlo a un presupuesto multianual, con visión de mediano y largo plazo.
Naturaleza	La asignación suele ser incremental o fija	Se asignan según la priorización de las actividades que buscan alcanzar un resultado específico.

Fuente: Tomado de El modelo Presupuesto por Resultados, una nueva apuesta en la administración pública municipal. Asociación de Municipios de Honduras. 2012.

Otra comparación que se puede realizar de ambos tipos de presupuesto, son los cambios sustanciales en cuanto a manera de operar y ejecutar, esto de acuerdo al documento elaborado por (Asociación de Municipios de Honduras, 2012), siendo estos los siguientes:

Anteriormente se pensaba únicamente en las instituciones, no se tomaba en cuenta que el beneficiario debía ser la población, ahora el presupuesto por resultados se centra en obtener resultados tangibles y visibles para la población.

De programar en base a insumos, sin mayor valor es decir presupuestar lápices, lapiceros; ahora se programa con base a productos y resultados, indicando que esos lápices y lapiceros deben ser entregados a niños en etapa escolar, lo cual está vinculado al resultado que busca que incrementar el nivel de estudios de los niños, por ejemplo.

Del incremento presupuestal, que basaba los montos en un patrón estadístico o histórico, a un presupuesto que busca asegurar la cobertura de los productos, rindiendo cuenta sobre un resultado, no solo basándose en una compra.

De un análisis financiero, que verificaba el avance de la ejecución financiera, el presupuesto por resultados; adicional a dicho análisis se fortalece la gestión presupuestaria a través del monitoreo insumo-producto-resultado, con lo cual se pueden realizar las adecuaciones necesarias durante el proceso de ejecución.

De la responsabilidad institucional limitada a insumos y subproductos, que solamente se basaba en comprar sin saber si el producto final generaba un impacto positivo en la población, paso a un enfoque por resultados en donde se busca la rendición de cuentas, para verificar que los productos finales lleguen a la población y que generen el resultado planeado. (p. 16-18).

Al tener definidos los resultados y productos que se quieren alcanzar, cada institución debe elaborar la red programática, vinculándola al presupuesto a través del Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público, en este procedimiento de acuerdo a lo que indica (MINFIN, 2013), se continúa utilizando la estructura programática, pero con el énfasis en resultados, éstos se asocian a la categoría programática Programa o Subprograma según convenga al ámbito administrativo de la institución, y sus productos asociados a nivel de la categoría programática Actividad.

Lo anterior, se traduce en la elaboración de partidas presupuestarias, las cuales se componen por varios dígitos de la siguiente manera:

2020 – 11130009 – 201 – 00 – 12 – 00 - 000 - 001 – 000 – 011 -1601 – 11 – 000 - 000

Esta numeración tiene una razón de ser, a continuación se detallará como se conforman estos dígitos, integrando la gestión por resultados.

Tabla No. 4
Estructura de una Partida Presupuestaria

Concepto	Código	Descripción
Identificación Institucional	2020	Corresponde al año fiscal, por lo que cada año se actualiza
	11130009	Corresponde a la entidad, es decir cada Ministerio y/o Secretaría posee uno.
	201	Unidad Ejecutora
	00	Unidad Descentralizada
Producción Institucional	12	Programa
	00	Subprograma
	000	Proyecto
	001	Actividad
Clasificador Presupuestario	000	Obra, corresponde cuando se esta hablando de edificios
	011	Renglón
	1601	Ubicación geografica, si es nacional cada municipio y departamento posee un código. Si es en el exterior aplica 3800
	11	Fuente de Financiamiento, recursos del tesoro, recursos propios de las instituciones, crédito interno, crédito externo, donaciones internas y donaciones externas.
	000	Organismo Financiado, este corresponde cuando se ejecuta sobre donaciones
	000	Correlativo de la partida

Fuente: Elaboración propia, con base en el documento ABC de Gestión por Resultados, Ministerio de Finanzas Públicas. 2013.

2.3 La Cooperación Internacional

La palabra central de este concepto cooperación, en el contexto de presente trabajo de investigación, es cuando un país ayuda a otro, o un conjunto de estos buscan ayudar a un país amigo, para atender determinada problemática en específico.

En Guatemala, la ayuda que se recibe en concepto de cooperación internacional; sea cual sea la modalidad de la misma, existe un ente rector de la Cooperación

Internacional No Reembolsable, -CINR-, el cual tiene como funciones de acuerdo a (SEGEPLAN, 2017), coordinar de los procesos de priorización, gestión, negociación, contratación, seguimiento y análisis, así también identificar y facilitar metodologías, herramientas e instrumentos que promuevan y viabilicen el proceso de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad de la cooperación internacional.

El ente rector, se encuentra conformado por 3 entidades de gobierno:

- a. El Ministerio de Finanzas Públicas, quien tiene por objeto de acuerdo a la política económica y de gobierno, la formulación, priorización, evaluación y selección de proyectos de inversión, así como los programas que serán ejecutados con recursos internos, financiamiento y cooperación internacional.
- b. El Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual promueve, gestiona, negocia, contrata por delegación de la autoridad competente, registra y fiscaliza las operaciones de financiamiento externo.
- c. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, esta fórmula para conocimiento y aprobación del Presidente de la República y en consulta con otros ministerios, las entidades estatales correspondientes y otros Organismos del sector público, las políticas y programas de cooperación internacional, así como priorizar, gestionar, negociar, administrar y contratar, por delegación de la autoridad competente, la cooperación financiera no reembolsable proveniente de organismos internacionales y gobiernos extranjeros que le sea otorgada para la realización de proyectos de interés común y coordinar su ejecución.

Lo anteriormente expuesto, se encuentra regulado en la Ley del Organismo Ejecutivo 114-97, el cual fue reformado a través del decreto 22-99, es importante hacer notar que las funciones que le corresponde al organismo ejecutivo no son delegables.

Dentro de la cooperación internacional existen distintos actores, siendo estos: países socios o amigos, cuando la cooperación es entre países; están los organismos internacionales, estos actúan como una entidad como tal, en este caso la cooperación no se delimita a un país, luego se encuentran otros actores que no serán objeto de estudio en esta investigación como lo son las organizaciones empresariales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones, universidad entre otras.

2.3.1 Tipos de Cooperación

Por tratarse de un campo amplio, existen diferentes tipos de cooperación las cuales son definidas por (SEGEPLAN, 2017), en su glosario de términos.

- a. Cooperación bilateral, esta es de gobierno a gobierno, a través de Embajadas, Agencias de Cooperación u otras representaciones en el país. (p. 24).
- b. Cooperación delegada, en esta uno o varios donantes delegan a uno de estos la realización total o parcial de las actividades que involucran la ayuda, esta se encuentra bajo los valores de armonización, división del trabajo y complementariedad. (p. 24).
- c. Cooperación descentralizada, esta es realizada por administradores subestatales y descentralizadas, es decir no pertenecen al gobierno central. (p. 24).
- d. Cooperación desembolsada, son fondos transferidos al país beneficiario, o los utilizados para la compra de bienes y servicios.
- e. Cooperación en especie, son recursos no financieros o técnicos, en este rubro de menciona la asistencia técnica.
- f. Cooperación en territorio, se da en un espacio geográfico determinado por un grupo.

- g. Cooperación Financiera, son recursos monetarios, los cuales pueden ser administrados a través de la cuenta única, por el donante o por un tercero. (p. 25).
- h. Cooperación internacional no reembolsable, se utiliza para la ejecución de proyectos de desarrollo, compatibles con los intereses de la fuente y que a su vez responde a las necesidades del país beneficiado. (p. 25).
- i. Cooperación multilateral, proviene de organismos internacionales multigubernamentales, incluyendo los regionales o subregionales. Se realiza con recursos de agencias, instituciones u organizaciones gubernamentales, que otorgan cooperación con sus propios recursos o con fondos provenientes de varias fuentes o diversos países miembros. (p. 26).
- j. Cooperación no reembolsable o donación, este no debe ser reintegrado al donante. (p. 26).
- k. Cooperación no oficial, esta se establece y se negocia entre las fuentes cooperantes y el Gobierno de Guatemala. Incluyendo obras, insumos, mercancías, servicios delegados o subcontratados siempre que sean registrados dentro del presupuesto nacional y que utilicen los mecanismos nacionales de ejecución del país. (p. 26).
- l. Cooperación privada, la realizan entidades extranjeras que no son gubernamentales ni organismos oficiales internacionales, quienes canalizan recursos hacia el país de forma directa. (p. 26).
- m. Cooperación reembolsable, es la cooperación que el Estado debe pagar a la fuente cooperante en un plazo determinado y bajo condiciones contractuales convenidas tales como: tasa de interés, plazo, período de gracia, amortizaciones, comisiones de compromiso y otros. (p. 26).

- n. Cooperación regional, negocia, gestiona y obtiene una región como bloque, derivado de su accionar para el logro de objetivos comunes de desarrollo. Normalmente, se realiza en el marco de un mecanismo regional institucionalizado, por ejemplo el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). (p. 27).
- o. Cooperación Sur-Sur, es el conjunto de acciones realizadas entre países del sur para colaborar en distintos ámbitos, los países colaboran entre sí en términos de socios de manera voluntaria; el consenso, la ejecución es sometida al acuerdo por consenso de los responsables de cada parte, en marcos de negociación común; y la equidad, los costos y beneficios se distribuyen de manera equitativa entre los participantes. (p. 27).
- p. Cooperación suscrita, representa los montos de cooperación que las Fuentes Cooperantes han aceptado otorgar a la República de Guatemala, según consta en los convenios o acuerdos suscritos correspondientes a cada programa/proyecto que se ejecute. (p. 27).
- q. Cooperación técnica, destinada a apoyar a países en desarrollo, mediante la transferencia de técnicas, tecnologías, conocimientos, habilidades y experiencias, en determinadas áreas donde un país o una fuente tengan mayor nivel de desarrollo. Su propósito es aumentar el nivel de conocimientos, habilidades y técnicas productivas (capital humano) del país receptor. Entre sus modalidades, se puede incluir la capacitación y formación de recursos humanos, asesorías. (p. 27).
- r. Cooperación Técnica entre países en desarrollo (CTPD), es una de las tres dimensiones de la Cooperación Sur-Sur (política, económica, técnica), que según la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur de Naciones Unidas es todo aquel proceso por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, cualificación, recursos y know how o saber hacer tecnológico. En ese sentido,

tiende a instrumentalizarse sobre asistencias técnicas (consultorías, asesorías, cursos de formación, entre otros). (p. 28).

- s. Cooperación Triangular, es una modalidad de Cooperación Sur-Sur en la que se establece una relación de partenariado entre tres actores que actúan conjuntamente para generar acciones de desarrollo. Los actores involucrados se identifican como 1) primer oferente, país en desarrollo, principal responsable del fortalecimiento de las capacidades, 2) segundo oferente, país desarrollado u organismo multilateral, 3) país receptor, país en desarrollo que se ve beneficiado por la acción. (p. 28).

2.3.2 Instrumentos orientadores de la Cooperación Internacional en Guatemala

Como instrumentos orientadores, se entiende aquellos que detallan los procedimientos que son aplicables en el marco de la cooperación internacional en este país, en cada etapa que comprende la ejecución de programas y proyectos. A estos instrumentos de acuerdo a (SEGEPLAN, 2019), se les llama marco orientadores, encontrándose 3 principales instrumentos.

Plan Nacional de Desarrollo

Este documento, es el que orienta las acciones prioritarias a largo plazo, ya sea en el marco social, económico, natural, cultural, territorial (funcional y político) e institucional. En este se incorpora la participación ciudadana, para que en conjunto con las instituciones públicas y entidades generadoras de conocimiento, se propongan los lineamientos principales del desarrollo del país.

A través del plan nacional de desarrollo, se direccionan las estratégicas, para gestionar políticas públicas, a efecto que exista una correlación entre las metas nacionales de desarrollo, metas regionales, departamentales, municipales e institucionales.

Otro punto importante de este documento, es que a través del mismo se instrumentaliza el proceso de presupuesto anual y multianual, de acuerdo a las prioridades nacionales. (p. 4).

Política General de Gobierno

En este se encuentran los lineamientos que deben atender las instituciones gubernamentales, durante la gestión de un gobierno determinado. Estos lineamientos se convierten en el marco orientador de la planificación e inversión para el desarrollo dentro de las instituciones públicas. Por lo anterior, esta política general será útil para orientar a la cooperación internacional. (p.5).

Política de Cooperación Internacional No Reembolsable (PCINR)

En esta se encuentran los lineamientos en materia de cooperación internacional que contribuyen a la consecución de resultados de desarrollo a través de los recursos que recibe el país logrando, una mejor coordinación con las políticas públicas y planes sectoriales, contenidos a su vez en el Plan Nacional de Desarrollo. (p.5).

Los tres documentos anteriores son los principales, claro que existe documentación complementaria, como por ejemplo la legislación particular de ciertas áreas como lo es la educación, la justicia o el tema ambiental; siempre debiéndose observar la jerarquía de las leyes en el país, esto incluye los tratados y convenios internacionales, que se encuentran dentro de dicha jerarquía y la Guía orientadora de Programas y Proyectos del 2019, emitida por SEGEPLAN.

2.3.3 Procedimiento operacional para la ejecución de Proyectos de Cooperación Internacional

Previo a la ejecución de proyectos, con fondos de cooperación internacional se deben realizar dos procesos; uno de ellos es el de priorización, el cual consiste en que las unidades ejecutoras y las fuentes cooperantes deberán tener de referencia, los

objetivos plasmados en las políticas públicas y en el sistema de planificación. El segundo proceso es de alineación, con el cual se persigue idealmente, la utilización de mecanismos nacionales por parte de las fuentes cooperantes. (SEGEPLAN, 2019).

Partiendo de la planificación institucional, para poder alinear la Cooperación Internacional No Reembolsable, de acuerdo a lo que se establece (SEGEPLAN, 2019), las instituciones públicas deben agotar los siguientes momentos:

1. Alinearse en apoyo a los planes territoriales y sectoriales vigentes, ya que estas responden a las necesidades que tiene la población.
2. Priorizar las intervenciones en función de la planificación estratégica institucional y operativa anual y multianual (PEI-POM-POA), para ello se debe identificar a que resultados se contribuirá a través de la cooperación internacional. Tomando en cuenta, que deben apoyar actividades que no puedan ser financiadas a través de recursos nacionales, por lo cual se dice que la cooperación internacional es complementaria a las acciones que pueda llevar a cabo un país con sus propios fondos.

Al tener establecida la priorización y alineación, se debe continuar con la fase de negociación, en esta fase se formula, discute y establece las condiciones de la cooperación, por lo cual esta fase es previa a la suscripción de cualquier instrumento que formalice la misma. Por lo cual es importante contar con un documento de identificación de la intervención. Dicho documento debe contar los siguientes elementos mínimos de acuerdo a (SEGEPLAN, 2019):

Conocer las particularidades de la fuente de financiamiento, esto se puede hacer a través de las siguientes interrogantes: ¿Cuenta o no la fuente cooperante con un Convenio Marco- Básico – General con Guatemala? ¿La fuente cooperante es bilateral o multilateral? ¿El tipo de Cooperación Internacional No Reembolsable, que ofrece la fuente cooperante es reembolsable, no

reembolsable? Determinar el tipo de Cooperación Internacional No Reembolsable, es decir si será financiero, técnico o en especie. (p. 16-17).

Determinar el aporte institucional que requerirá la CINR, a esto se le conoce como contrapartida, una definición más clara de esta la brinda (SEGEPLAN, 2017), a través de su glosario de términos y es la siguiente: “Aporte monetario, en especie o en capacidad instalada que el Estado de Guatemala se compromete a proveer para la ejecución de un programa o proyecto mediante la firma de un contrato o convenio”.

Identificar y negociar el mecanismo de ejecución, que será ejecutado por el cooperante y que será ejecutado por la institución beneficiaria.

Determinar la capacidad técnica, administrativa y financiera de la institución ejecutora y/o beneficiaria, esta se determina con bases en los puntos anteriores.

Elaborar el instrumento de formalización, contratación de la CINR, con todo lo anterior se podrá elaborar el instrumento que dará vida a la cooperación, debiendo incluir: base legal, responsabilidad de las partes, seguimiento y evaluación, fecha de vigencia, inicio, evaluaciones, presentación de informes, de finalización, calendario de desembolsos, el procedimiento para realizar modificaciones al instrumento primigenio, lo relacionado a impuestos, cláusulas particulares, idioma y sus traducciones, y lo relacionado a la representación de las personas que serán los suscriptores en el instrumento.

Identificación de las instituciones que sería coejecutoras y/o cobeneficiarias, de las cuales se deberá tener información sobre su capacidad técnica, administrativa y financiera. (SEGEPLAN, 2019, págs. 21-23)

Seguidamente, se continúa con la formulación del documento del programa o proyecto, tomando en cuenta los criterios ya establecidos en (SEGEPLAN, 2019), estos criterios se detallan a continuación:

- a. Si es un proyecto que forma capital fijo, es decir una obra física, debe estar de acuerdo a lo que se indica en las Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP-.
- b. Si no corresponde a lo anterior, debe seguirse la guía de elaboración y formulación de un perfil de proyecto de SEGEPLAN.
- c. Si se trata de un programa, debe formularse de acuerdo a la guía de elaboración y formulación de un documento técnico del programa de SEGEPLAN.
- d. Si se debe utilizar un modelo específico de acuerdo a lo que norma el cooperante, se debe velar porque cumpla con los requisitos establecidos en cada guía según sea el caso, ya sea en documentos anexos o complementarios.
- e. Cuando se trate de donaciones en especie, es necesario tomar en cuenta la guía de presentaciones de documentos de identificación de donación en especie de SEGEPLAN.

Posterior a formular el proyecto, se debe solicitar la opinión técnica favorable de SEGEPLAN, esta acción le corresponde a la unidad ejecutora, el objetivo de esta opinión es verificar que se encuentre alineado, así como su vinculación la cual debe estar contenida en los compromisos internacionales y que complementen las acciones nacionales en el marco de las políticas públicas. Teniendo en cuenta lo anterior, se procede a formar el expediente para solicitud de la opinión, el cual deberá contener, entre otras cosas:

- a. Oficio de solicitud.
- b. Propuesta de convenio con los anexos que correspondan.
- c. Documento de programa o proyecto.
- d. Aprobación del MINFIN, cuando la CINR, requiera aporte en efectivo de contrapartida.
- e. Oficio de la máxima autoridad de la entidad ejecutora, indicando su capacidad técnica, administrativa y financiera, si aplicara de las coejecutoras y cobeneficiarias.

La emisión de la opinión técnica, tiene una duración de 15 días hábiles, la aprobación de la CINR, se hará a través de un acuerdo ministerial o resolución, según corresponda de acuerdo a la entidad.

Al contar con todo lo anterior, se debe realizar el registro de la CINR, en el Sistema de Gestión, Ejecución y Análisis de la Cooperación Internacional (SIGEACI), para el seguimiento correspondiente.

2.4 La gestión por resultados, en el marco de los proyectos de cooperación internacional

Como se ha mencionado anteriormente, el enfoque de la gestión por resultados busca mejorar y optimizar el uso de los recursos a efecto de lograr un impacto, ese es el objetivo principal, apoyándose para ello con la planificación institucional y otras herramientas que se encuentren implícitas dentro de este concepto.

Aunque los fondos de cooperación, complementan la función pública a través de proyectos, donde las unidades ejecutoras son entidades del gobierno que ya aplican la gestión por resultados, independientemente de la metodología que utilice el cooperante en su país, es acá en Guatemala donde esos fondos se alinean dentro de cada planificación institucional.

Este modelo no es una tendencia nueva, por lo cual se le reconoce a nivel internacional, claro que en cada país tiene sus particularidades, puesto que las formas de operar, ejecutar, formular, entre otras, responden a las necesidades y aplicaciones propias de cada territorio.

Tomando en cuenta lo anterior, al momento de vincularlo a un proyecto ambos conceptos (Gestión por Resultados y proyectos); tienen un fin común, obtener un resultado claramente definido, actualmente los proyectos que se ejecutan dentro del gobierno, buscan atender un punto específico (desnutrición, violencia, salud, por ejemplo.), con lo cual se puede establecer un vínculo principal que es la obtención de

resultados, que deben reflejarse en el mejoramiento de las condiciones de los ciudadanos.

Otros dos conceptos que son importantes en el marco de la gestión por resultados es la eficiencia y eficacia, relacionado a los proyectos de cooperación internacional, que cuentan con dos elementos necesarios al momento de su ejecución como lo es el recurso humano y beneficiarios. Es necesario que todo proyecto cuente con personal específico para dedicarse de lleno a las tareas propias del mismo, y a su vez se busca que el grupo objeto (ya sean instituciones o personas individuales), puedan ser beneficiados con la implementación del proyecto.

Entonces, la eficiencia va ligada al uso de los recursos (financieros, técnicos y otros) y la eficacia se puede medir a través del impacto o resultado que se obtuvo en los beneficiarios del proyecto.

Algo que es importante mencionar, es que acá en Guatemala no se encuentran normadas las evaluaciones ex post como tal, no es algo vinculante para determinar y medir los resultados que se han obtenido de la implementación de proyectos; ya sea con fondos propios o provenientes de la cooperación internacional.

Entonces, al estar contemplados los proyectos de cooperación internacional en el marco de la gestión de resultados, es imperativo atender interrogantes durante la formulación, la ejecución y seguimiento del proyecto, cuestionamientos tales como:

- a. ¿Qué impacto y/o resultado se espera tener con este proyecto?
- b. ¿Cada cuánto se deben hacer evaluaciones del proyecto, para realizar correcciones y/o modificaciones?
- c. ¿Qué herramientas y/o instrumentos se pueden utilizar para evaluar resultados obtenidos, dada la naturaleza del proyecto?
- d. ¿En qué medida se involucrará la unidad ejecutora, en los mecanismos de evaluación y seguimiento? Derivado que cada ente de cooperación internacional tendrá sus propios controles, adicional la unidad ejecutora también debe tener sus controles propios, pero hay un momento en el cual es necesario que ambos

tengas controles en común, adicional a los controles auxiliares (propios) que cada ente maneje.

- e. ¿El proyecto requiere cooperación de carácter técnico, es solo financiero, deriva en inversión pública u otras?

Porque es importante tomar en cuenta como mínimo interrogantes como los anteriores en los proyectos de cooperación internacional, porque así tanto la institución cooperante y la unidad ejecutora del proyecto, deben estar completamente comprometidos a lograr los objetivos planificados y llevar a cabo todas las acciones necesarias para poder cumplir con lo anterior, es a través del modelo de gestión por resultados que ese compromiso se encuentra por escrito, ya que en ese marco toda la documentación que se derive en el proyecto va a aterrizar en los resultados a conseguir y las acciones que se deben cumplir.

Al tener como base la gestión por resultados, como el modelo para enmarcar la formulación, ejecución y seguimiento de un proyecto, se estandarizan los requerimientos y acciones a realizar, de tal manera que no se puede derivar en traer a colación inconvenientes tales como: que el donante tiene mecanismos de evaluación, monitoreo y seguimiento rígidos que no permiten que quien ejecuta pueda hacerlo con flexibilidad, o al contrario que sus mecanismos sean poco sólidos, con lo cual parecía que quien tiene problemas para llevar a cabo el proyecto es la unidad ejecutora, o viceversa.

Con lo anterior, tampoco se quiere afirmar que se olviden legislaciones propias de cada país, ya que cada país debe respetar sus leyes, reglamentos, tratados, convenidos y demás instrumentos; sino más bien se trata de procedimientos que se dan propiamente en el contexto de un proyecto de cooperación internacional.

Para entender de mejor manera, cómo se vinculan la gestión por resultados en el marco de los proyectos de cooperación internacional, detallando ciertas actividades básicas que se dan en ese entorno, tomando como base lo que expone (UNICEF, 2017):

Tabla No. 5
Herramientas de la Gestión Basada en Resultados, en el marco de Proyectos

A Planificación	
A.1	Análisis de causalidad
A.2	Determinación de prioridades
A.3	Teoría del Cambio
A.4	Definición de los resultados deseados
A.5	Evaluación de los supuestos y riesgos
A.6	Integración en un marco de resultados y una descripción de la teoría del cambio
A.7	Análisis de la evaluabilidad
A.8	Elaboración de un plan de monitoreo
B Consecución de Resultados	
B.1	Implementación
B.1.1	Monitoreo
B.1.2	Ajuste y medición de medidas correctivas
B.1.3	Gestión de los riesgos
B.1.4	Garantía de calidad y retroalimentación
B.2	Monitoreo
B.2.1	Herramientas y enfoque de monitoreo
B.2.2	Recopilación de datos y análisis
B.2.3	Comunicación y presentación de informes
B.2.4	Toma de decisiones y medidas correctivas
C Evaluación	
C.1	Evaluación de los resultados logrados
C.2	Documentación y aplicación de recomendaciones y lecciones aprendidas
C.3	Preparación de respuesta de la Administración
D Presentación de informes	
D.1	Formato de los informes
D.2	Remitir a marco de resultados y planes de monitoreo
D.3	Transición de las actividades a los resultados
D.4	Aprendizaje, ajuste y adaptación.

Si oportuno aclarar, que todas las actividades antes mencionadas no se realizan tal cual se encuentran descritas, es un ejemplo que vale la pena mencionar, puesto que en la práctica la etapa de planificación en Guatemala, no se realiza con ese gran detalle; así también como se ha mencionado anteriormente, el área de aprendizaje, ajuste y adaptación no se le da la importancia que debería para poder contar con precedentes y lecciones aprendidas, al momento de llevar a cabo proyectos de cooperación internacional, en áreas prioritarias.

Los cooperantes que apoyan a este país, tienen estándares que efectivamente el país cumple en materia de rendición de informes, procedimientos, ciertos controles específicos, sin embargo al momento de llevar la práctica al modo de operar del país, todo lo anterior (documentos y/o procedimientos) muchas veces no se vuelven vinculantes en la ejecución a nivel país; cuando realmente la ejecución de un proyecto en el marco de la gestión por resultados, es bastante eficiente y permite realizar cambios cuando sea necesario a efecto de poder obtener los resultados deseados.

Un punto importante a mencionar, es que aunque se resalta que la gestión por resultados, es un modelo eficiente, como todo en la vida, debe saberse aplicar, ya que haciendo una analogía no importa si alguien toma la mejor medicina para determinada enfermedad, sino la toma en la dosis correcta, no sirve de nada; lo mismo es esto, no importa que en documentos se tenga los mejor planes y estrategias, si no son realistas o se ejecutan de manera adecuada, la gestión por resultados, no tendrá el impacto que se busca. Y estos errores (UNICEF, 2017), los describió de la siguiente manera:

1. Llevar a cabo un análisis de situación, pero no remitirse a él durante el diseño del programa y/o proyecto, a lo que se refiere este enunciado es que como todo inicio dentro de la planificación debe dedicarse esfuerzos al área de estudios y análisis, para entender el entorno y situación actual de determinada situación, con lo cual se podrá identificar qué se quiere cambiar y por ende cómo se podría cambiar, a través de la generación de un resultado, pero si al momento de pasar a la etapa de planificación concretamente del proyecto, no se toman en cuenta todos los datos recabados, prácticamente el análisis fue un desperdicio de tiempo y otros recursos, si no se utiliza de la manera correcta.

2. Llevar a cabo un análisis de situación que no tiene en cuenta los cambios probables y trascendentes que se producirán en el contexto, esto es algo tan básico como cuando se habla de un análisis FODA, hay que tomar en cuenta los distintos escenarios que pueden darse en un lapso de tiempo, en determinadas situaciones y realizar la planificación de una manera que ante cualquier cambio político, ambiental, social entre otros, puedan darse cambios que exista flexibilidad, para que el momento de una situación no planeada, el proyecto pueda responder y seguir avanzando.
3. Tomar atajos en la etapa de la planificación, esto más que todo en la etapa que se refiere a la planificación de resultados, es importante que todos los actores involucradas puedan estar consensuados con respecto a qué se espera, en cuánto tiempo se espera y qué medios pueden servir para cuantificar si se está teniendo o no un resultado.
4. Formular declaraciones de resultados demasiado complejas, ambiciosas y difíciles de medir, o que indican actividades en lugar de cambios, esto va muy de la mano con los puntos uno y dos, ya que si no se toma en cuenta lo recabado en las etapas de análisis y estudios, se tienen a planificar resultados difíciles o imposibles de alcanzar (por falta de recursos o tiempo, por ejemplo), en el modelo de gestión por resultados, se requiere que estos se desarrollen de manera que puedan ser medibles, que se alcancen a través de llevar a cabo actividades que requieren ciertos insumos, es decir cada eslabón de la cadena se encuentra debidamente bien articulado, para que funcione eficientemente.
5. Desarrollar marcos de resultados, teorías del cambio e indicadores, pero no utilizarlos de manera lógica al iniciar la programación, en esta parte es muy importante contar con excelentes instrumentos y herramientas de evaluación y monitoreo, ya que una vez alcanzado con éxito la etapa de estudio y la posterior planificación, las acciones que se llevan a cabo deben ser las correctas, deben estar en sintonía con los resultados planificados, y a su vez los informes que se

deriven durante la ejecución del proyecto, deben dar cuenta de lo que va bien, lo que va perfecto y lo que se necesita mejorar, también indicando cómo se puede mejorar.

6. Seguir comprometidos con la teoría del cambio inicial, este aspecto se da cuando a pesar de que se tienen nuevos conocimientos, se utilizan los mismos procedimientos, esto sucede en los proyectos de cooperación internacional que se ejecutan en el gobierno de este país, ya que a pesar de que se está implementando un nuevo modelo de gestión, existe resistencia, por llamarlo de alguna manera de modernizar por completo procedimientos, formas y/o formularios, crear nuevas maneras de organización. Cayendo en hacer lo mismo, pero con otro nombre.

7. Completar de manera mecánica las plantillas de programación basada en resultados y marcar casillas, este aspecto definitivamente como hace referencia (UNICEF, 2017), es un proceso totalmente burocrático, que aterriza en lo dicho en el numeral anterior, hacer lo mismo con diferente nombre, en el gobierno, en algunas instituciones de gobierno, ya que no es justo generalizar, al momento de vincular lo planificado con la ejecución, solo se mide en números fríos, y se llena la casilla que corresponde; sin ir más allá, sin medir si hubo o no un resultado, si se generó un impacto, y esto también se da porque en Guatemala no existe la práctica de la evaluación ex post, que permita generar aprendizaje para futuros proyectos a ejecutar.

3. MARCO METODOLÓGICO

En el presente capítulo se detalla la metodología utilizada para realizar la investigación, básicamente se explican los procedimientos que llevaron al resultado de este documento.

3.1 Definición del problema

En Guatemala, el proceso de formulación presupuestaria inicia con anticipación, y la aceptación del mismo depende de un procedimiento que requiere la anuencia de otro ente, y si este no se llega a aprobar, se continúa el siguiente año fiscal con el presupuesto de un año anterior. Es decir que todas las proyecciones y estudios que se llevaron a cabo por parte de cada institución, fue un esfuerzo que no contribuyó a una distribución analítica de los recursos con enfoque a resultados, y se trabaja sobre un techo presupuestario, que se fijó un año anterior; sin mencionar la rigidez de los procedimientos en este país.

En ese caso, todas las actividades, programa y proyectos que se tiene que ejecutar, deben hacerlo ajustándose a los recursos financieros con que cuentas, no partiendo de los resultados que se espera alcanzar.

En virtud de lo anterior, la pregunta que originó la presente investigación fue la siguiente: ¿Qué tipo de impacto, tiene la gestión por resultados, en los proyectos prioritarios de cooperación internacional, dentro de la Administración Gobierno Central; en Guatemala; agrega valor para alcanzar la obtención de resultados?

3.2 Objetivos

Los objetivos que orientaron el desarrollo de la presente investigación son los siguientes:

3.2.1 Objetivo General

Analizar la relación de la gestión por resultados, con los proyectos prioritarios de cooperación internacional, dentro de la Administración del Gobierno Central.

3.2.2 Objetivos Específicos

1. Evaluar la forma en que se la gestión por resultados se relaciona con el área de proyectos, dentro de los diferentes procesos administrativos, tales como evaluación y seguimiento de actividades, dentro de la Administración de Gobierno Central.
2. Determinar, de qué manera beneficia la implementación de la gestión por resultados, a la Administración del Gobierno Central.
3. Relacionar el Presupuesto por Resultados con la ejecución física de los proyectos prioritarios de cooperación internacional, dentro de la Administración del Gobierno Central, con la finalidad de establecer los sectores que han sido beneficiados en mayor manera (educación, salud, seguridad por ejemplo).
4. Analizar la importancia de la gestión por resultados en las diferentes fases de los proyectos de cooperación internacional.

3.3 Hipótesis

La hipótesis planteada que orientó el desarrollo de la investigación fue la siguiente: La gestión por resultados, incide de manera directa en el que hacer de la administración de proyectos de cooperación internacional, que se encuentran dentro del gobierno central, convirtiéndose en un instrumento que agrega valor para alcanzar una mejor ejecución física y presupuestaria, brindando elementos adecuados para el seguimiento y evaluación de las actividades.

3.4 Método de la investigación

El método a utilizar para el tema objeto de investigación es el Método Científico, incluyendo las siguientes fases:

- a. Exploratoria: Se documentó, a través de la bibliográfica necesaria para explorar y buscar conceptos que brinden una visión general de los temas a desarrollar en el trabajo de tesis.

- b. Descriptiva: Se detalló cada una de las generalidades que involucran la formulación de proyectos y el presupuesto por resultados, dichos conceptos son las líneas basales de la investigación.
- c. Explicativa: Finalmente de todo lo investigado, se procedió a realizar el detalle de la aplicación de los conocimientos adquiridos e investigados a través de las dos fases anteriores.

3.5. Técnicas de investigación

Las técnicas de investigación utilizadas, en la investigación fueron de carácter documental y de campo, esta última para obtener una opinión calificada, en cuanto al tema.

3.5.1 Técnicas documentales

Para contar con suficiente información teórica, sobre el tema de la investigación se realizó un análisis de fuentes bibliográficas, documentales, entre otras.

3.5.2 Técnicas de campo

Se aplicó un cuestionario a personas expertas en el tema de planificación, proyectos y área financiera, para poder contar con sus apreciaciones y poder aportar en el área de los resultados de la investigación.

3.5.2.1 Tipología de los expertos

Se seleccionó a 5 personas expertas en el área financiera, de planificación y gestión de proyectos, todos con un nivel mínimo de licenciatura, que hayan laborado en al menos 3 instituciones gubernamentales distintas y mínimo 7 años de experiencia en las áreas que correspondan.

Es oportuno mencionar, que 2 de ellos han laborados en las 3 áreas señaladas en el párrafo anterior y actualmente laboran en una entidad del gobierno central.

3.5.2.2. Instrumento

A efecto de obtener información más amplia, se aplicó un cuestionario, estructurado con respuesta libre, conteniendo cuatro preguntas.

Se escogió la modalidad de respuesta libre, para obtener por parte de los expertos factores cualitativos sobre el tema objeto del cuestionario y al ser contestados con puño y letra de cada persona, por lo que no se generó la presión de una entrevista para responder en un tiempo determinado, permitiendo la apertura en cuanto a sus apreciaciones.

El proceso de tabulación de las respuestas proporcionadas, tuvo por objeto encontrar puntos en común, para establecer patrones generales en cuanto a las preguntas realizadas, a la vez que permitió la generación de ideas para contrastar con la información documental sobre el tema de investigación, por lo cual no fue necesaria la utilización de algún software.

El tiempo para realizar la actividad del cuestionario, desde el momento que se solicitó a los expertos su opinión fue de 8 días calendario, durante el mes de agosto de 2020.

3.6 Limitantes en el desarrollo de la Investigación

Derivado a la naturaleza del tema, se consideró necesario contar con la opinión calificada de personas que se desenvuelvan en el tema de investigación, por lo que se recurrió a un cuestionario.

En ese aspecto, la limitante fue en el sentido que actualmente es fácil buscar un nombre en internet e inmediatamente aparece información de las personas buscadas,

lo que genera un poco de duda y temor, en cuanto a que un servidor público manifieste su opinión personal, sobre determinados temas.

Razón por la cual, las personas que respondieron el cuestionario indicaron que no se les identificará por nombre.

4. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

En el presente capítulo se analizó como la gestión por resultados se vincula en el proceso que conlleva un proyecto, especialmente si este proviene de fondos de cooperación internacional, estableciendo, de que manera este modelo genera valor en el marco de los proyectos.

4.1 El Enfoque de Marco Lógico –EML- y la Gestión por Resultados en la ejecución de proyectos

Dentro de los distintos cooperantes, el enfoque de marco lógico es uno de los más utilizados para la planificación y formulación de los proyectos que se pretenden ejecutar, claro que, cada cooperante tiene ciertas particularidades de acuerdo a la forma en que planifiquen, sin embargo la esencia es la misma.

La gestión por resultados y el marco lógico, tienen en común que en ambos existen pasos secuenciales que van dirigidos a plantear los objetivos que se desea alcanzar, en este caso objetivos y resultados se puede decir que buscan lo mismo. Pero se puede afirmar que el marco lógico se convierte en una herramienta de la gestión por resultados, tal como lo es el presupuesto por resultados.

Es oportuno hacer una referencia a las características en común y diferencias que tienen estos dos conceptos, de acuerdo a (Fundación CIDEAL), son las siguientes:

Similitudes:

1. Ambos muestran una secuencia lógica basada en medios y fines, en la que se define una ruta a seguir para alcanzar determinado logro, (resultado para la gestión por resultados y objetivo en el enfoque de marco lógico).
2. Ambos presentan indicadores, para poder medir y valorar la calidad del desempeño y efectos alcanzados.
3. En ambos, se asume la importancia de considerar el entorno externo, el cual como se sabe puede influir en alcanzar o no lo planificado. En la gestión por resultados se implementa a través de un análisis de riesgos, y en el caso del marco lógico se toma en cuenta a través del apartado de hipótesis y riesgos.

Diferencias:

1. La terminología, en la gestión por resultados se habla de actividades, productos, resultados, mientras en marco lógico se denomina objetivos, aunque como señala el autor, es más bien una diferencia terminológica, más no conceptual.
2. El ámbito de aplicación, específicamente en el marco de los proyectos, la gestión por resultados se utiliza en los niveles estratégicos, mientras marco lógico es un método de planificación operativa, que se encuentra implícito en los proyectos que puedan ejecutarse en el contexto de gestión por resultados.
3. La gestión por resultados, presenta un análisis más detallado de los riesgos que pueden afectar a un proyecto; marco lógico identifica supuestos, factores externos.

4.1.1 Gestión por Resultados y Marco Lógico, modelo de aplicación, según cooperantes

A continuación se muestran algunos ejemplos del esquema que algunos cooperantes aplican, en los cuales se ve una mezcla de ambos conceptos.

Tabla No. 6
Marco Lógico adaptado por Banco Mundial

Planificación orientada a resultados				
Programación			Estrategia	
Insumos	Actividades	Productos	Efectos Directos	Objetivos (largo plazo)
Recursos críticos para ejecutar actividades	Lo que se realizó con los recursos disponibles	Desarrollados para producir los efectos	Derivados de un proyecto	Mejora generalizada

Fuente: Elaboración propia con base al comentario técnico de Fundación Cideal, a su vez tomado del Programa Mundial de Lucha contra el VIH/SIDA, Banco Mundial 2007. Recuperado de <https://www.cideal.org/wp-content/uploads/2019/04/CIDEAL-compatibilidad-GoRD-EML.pdf>

Como se puede apreciar, los productos se encuentran entre las áreas de estrategia y programación, la interpretación puede ser que este concepto tiene una importancia significativa en ambos campos, ya que a nivel programación es necesario saber qué producto dará el efecto planeado, pero a su vez es una estrategia planificar un producto

que se sabe que ya sea por su naturaleza material, emocional o física, puede llegar a incidir en el objetivo.

Tabla No. 7
Marco Lógico adaptado por Banco Interamericano de Desarrollo

Marco Lógico				Cadena de Resultados
Concepto	Indicadores	Medio de Verificación	Supuestos	
Fin				Impactos
Propósito				Efectos
Componentes				Productos
Actividades	Insumos (\$)			Procesos

Fuente: Elaboración propia con base al comentario técnico de Fundación Cideal, a su vez tomado del BID/INDES 2011, curso virtual, modulo 6. Recuperado de <https://www.cideal.org/wp-content/uploads/2019/04/CIDEAL-compatibilidad-GoRD-EML.pdf>

El ejemplo anterior, es una mezcla entre la matriz de planificación de marco lógico y la cadena de resultados, con lo cual se puede apreciar que en algunos aspectos, la diferencia es básicamente semántica y no tanto una diferencia conceptual de fondo.

Tabla No. 8
Marco Lógico adaptado por PNUD

El Marco de Resultados					
Resultados	Indicadores	Línea Base	Meta	Medios de Verificación	Riesgos y supuestos
Declaración de impacto, beneficios finales	Medición del avance, respecto al impacto				Supuesto desde el efecto al impacto. Riesgos de no lograr el impacto.
Declaración del efecto a corto y mediano plazo en situación de desarrollo	Medición del avance, respecto al efecto				Supuestos desde los productos al efecto. Riesgo de no lograr el efecto.
Productos suministrados	Medida de progreso, respecto al producto				Supuestos desde las actividades hasta los productos. Riesgo de no lograr los productos.
Actividades para generar los productos buscados	Etapas u objetivos clave para generar productos				Precondiciones para la implementación de las actividades.

Fuente: Elaboración propia con base al comentario técnico de Fundación Cideal, a su vez tomado de PNUD 2009:52. Recuperado de <https://www.cideal.org/wp-content/uploads/2019/04/CIDEAL-compatibilidad-GoRD-EML.pdf>

Este ejemplo tiene bastante e la matriz de marco lógico, y el hecho de formular supuestos y riesgos lo complementa, ya que un supuesto puede tratarse una condición que puede no estar fundamentada en bases sólidas, mientras el riesgo es algo más factible, pero no hay que olvidar que en el ámbito de planificación de proyectos, todos los escenarios pueden cambiar de un momento a otro. Por lo que tener en consideración ambos conceptos lo hace más completo.

4.2 Gestión por Resultados en el ciclo de un proyecto

El ciclo de vida de un proyecto, consta de 3 fases principales: Preinversión, inversión y operación (SEGEPLAN, 2013) y dentro de estas se generan actividades que permiten llevar a cabo cada fase de manera adecuada, como por ejemplo el seguimiento, monitoreo y evaluación. Todo lo anterior se puede alinear con la gestión por resultados.

4.2.1 Preinversión

Como uno de los primeros puntos, en el marco del inicio de un proyecto, podemos tomar como referencia todo lo que es necesario al momento de realizar el diseño de un proyecto, esta etapa se vincula con la gestión por resultados, en el sentido que previo a planificar sobre este enfoque se debe contar con un análisis profundo y detallado de la situación en la cual se va a ejecutar determinado proyecto, de manera tal que se tenga todo el conocimiento sobre el contexto.

Durante esta fase, se deberían cubrir puntos como los siguientes:

- a. Entender la problemática a abordar, con base a la cual se espera tener una mejora con la implementación del proyecto en cuestión.
- b. Identificar quienes serán los beneficiados directos e indirectos del proyecto.
- c. Identificar quienes serán los involucrados directos e indirectos en el desarrollo del proyecto.
- d. Establecer los riesgos y amenazas que pueden identificar la ejecución del proyecto.

- e. Analizar y consolidar toda la información necesaria, documental y estadística; que se requerirá previo a la implementación del proyecto.
- f. Establecer los requerimientos técnicos, humanos y financieros que pueda necesitar el proyecto, especialmente si son proyectos a nivel nacional, se hace necesario identificar si solo es necesaria una sede física como tal, o se deben tener oficinas en puntos clave, entre otros.
- g. Identificar actores que puedan ser de ayuda para el proyecto, sobre todo si son proyectos rurales, es necesario crear lazos de comunicación con asociaciones de vecinos, alcaldías, por ejemplo, ya que muchas veces esas asociaciones derivan en canales de comunicación adecuados.
- h. Algo muy importante, pero que en la práctica se olvida es reunir información sobre buenas prácticas y lecciones aprendidas, de proyectos similares en diferentes países, esto puede ayudar a sobrellevar posibles amenazas, evitar caer en errores similares, o simplemente tomar lo mejor de la experiencia y personalizarlo.
- i. Finalmente, teniendo toda la información necesaria, se puede empezar a trabajar en la problemática a resolver, y fruto de ello se pueden empezar a planear líneas basales necesarias para el proyecto, que posteriormente se convertirán en resultados, en el marco de la gestión por resultados. Existen distintas metodologías para esto como por ejemplo el fishbone, o conocido en español como diagrama de cola de pescado, a través de este se puede analizar las diferentes causas-efectos, que afectan determinada situación, desglosándolas de manera tal, que puede ayudar a establecer todos los resultados que se busca alcanzar, para posteriormente formularlos de manera adecuada para el proyecto, así como también puede ayudar a identificar actividades que pueden ser claves para alcanzar los resultados deseados.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, obviamente en un país como Guatemala, habrán diferentes problemas que se interrelacionan en una red, que es en este punto donde se debe definir qué tipo de solución contribuye y se alinea a los planes de gobierno, políticas públicas, planes sectoriales y municipales, para poder implementar un

proyecto que agregue valor y soluciones, y no llevar a cabo un proyecto que puede contribuir, pero que su efecto sería aislado y no estaría alineado a la política y planes de un gobierno.

De igual forma, para un cooperante al tener identificadas las principales causas y problemas, puede identificar de mejor manera las prioridades en las cuales pueda brindar su ayuda a un país, de acuerdo al área en que se especializan, niñez, violencia, seguridad alimentaria, temas financieros, entre otros.

¿Qué falla en el inicio de la Preinversión?

De acuerdo al cuestionario realizado, los expertos indican que a nivel planificación existen debilidades y en ocasiones desconocimiento, esto afecta a un proyecto, ya que como se mencionó anteriormente, los proyectos deben alinearse a la planificación institucional, para dar solución a una problemática existente.

Por lo cual si no se encuentra definido desde el principio el resultado al cual contribuirá un proyecto, en base a que se está diseñando el proyecto, por ende no se sabrá con certeza si la decisión de realizar el proyecto, es la correcta.

4.2.2. Inversión

Asegurada que la etapa de preinversión, generó una idea de proyecto que puede ayudar a solucionar una problemática de interés nacional, se procede a la planificación y/o formulación, estos conceptos se escriben diferente, pero hay un punto en el camino donde se unen ya que ambos derivan en acciones y metas, pudiendo decir que la planificación es el acto de trazar un plan por escrito y la formulación va más allá detallando cada una de las acciones a llevarse a cabo. En este documento, derivado que ambos conceptos convergen entre sí, se desarrollaran en el mismo apartado.

La idea de la inversión, es materializar todo lo que se plasmó en su momento en la preinversión, con los detalles técnicos, estratégicos y financieros.

Como en el punto anterior, ya se identificaron relaciones causa – efecto, se tiene toda la información sobre el área donde interesa implementar un proyecto, se sigue con la planificación en el marco de la gestión por resultados, enfocándose a proyectos.

Todo el proceso de planificación y formulación, bajo la gestión por resultados, requiere que se olviden prácticas anteriores, donde solo importaba entregar un número absoluto en cuestión de resultados sin ir más allá, es decir si se ejecuta el total no importaba si el dinero ejecutado generó un cambio en los beneficiarios, no importaba la calidad del gasto realizado.

Retomando el tema, en este punto con la información generada en el diagnóstico situacional, al momento de empezar a planificar resultados para el proyecto, se debe tener claro qué elementos serán necesarios para alcanzar lo planificado, realizar diferentes planteamientos desde el punto de vista del beneficiario, del donante, de la unidad ejecutora, ya que los resultados deben contener ese trasfondo, porque es importante esto, porque todo proyecto tiene un período limitado de vida y si bien es cierto que al finalizar uno de los objetivos debe ser poder transferir capacidades para que el país o entidad ejecutora, pueda mantener los logros alcanzados, esa transferencia de capacidades no puede ser eterna.

Así como los proyectos tienen sus propios componentes, un proyecto viene a ser un componente dentro de la planificación de un país, por lo cual debe estar sólidamente formulado para contribuir a un resultado específico, es muy importante que el marco de resultados de un proyecto se encuentre detallada, para poder decir que se formuló un buen proyecto, que se podrá evaluar y monitorear adecuadamente, puesto que se establecieron los medios idóneos para lograrlo, por lo que la generación de información y reportes es efectiva.

De acuerdo a (AGEP, 2014) los resultados deben formularse pensando en el ciudadano, definiendo cuatro elementos:

- a. ¿Qué va a cambiar en el ciudadano?, como por ejemplo salud o educación.
- b. ¿En quiénes? Mujeres, niños y ancianos.
- c. ¿Cuál es el cambio?, incrementar, disminuir o eliminar la situación.
- d. ¿En qué magnitud y tiempo?

Con las interrogantes anteriores, se describen las condiciones que se cambiaran en la población objetivo, más allá del objetivo de plantear Hacer, realizar tal acción, tiene factores para medir al implementar palabras como disminuir o incrementar, ya que al momento de realizar los análisis pertinentes se cuentan con puntos de partida a nivel estadístico, otro punto importante es que antes a esta modalidad de gestión por resultados, se planteaban objetivos tales como construir 100 escuelas en 5 departamentos, pero la construcción de tales escuelas no garantizaba que eso iba a influir en evitar la deserción escolar, o incrementar el nivel de estudios en la población o eso evitaría el trabajo infantil, ahora los resultados no se basan en números, que no tengan una razón de ser.

Podría decirse que anteriormente los resultados se formulaban en un lenguaje pasivo, y con la gestión por resultados se formulan en un lenguaje más activo.

Otros elementos importantes, adicional a los resultados dentro del proyecto, que deben establecerse durante la etapa de planificación y formulación, son los insumos, actividades y productos; estos elementos también son parte de la cadena de resultado, como se mencionó en su oportunidad.

Pues bien, dentro de la planificación al definir todos los insumos que serán necesarios, desde financieros, materiales de oficina, equipo de computación, recurso humano y cualquier otro que pueda considerarse necesario, para desarrollar cada una de las actividades del proyecto, es importante tomar en cuenta esto, ya que ambos conceptos deben encontrarse dentro de la capacidad del proyecto, no puede planificarse más allá, puesto que esto supondría una limitación en el alcance y ejecución del proyecto, ya sea por tiempo o por recursos financieros.

Los productos que pueda entregar el proyecto, dependerán de lo anterior, en virtud que estos se derivan de la puesta en marcha de todos los insumos y actividades, por lo que si desde un inicio existe una mala planificación de insumos y actividades, esto repercutirá directamente en los productos.

Ahora bien, como se puede identificar que lo planificado, se encuentra funcionando, es a través de establecer medios de verificación (término para la metodología de marco lógico) o indicadores (gestión por resultados), que ayudarán a medir el grado de alcance de los objetivos y resultados, también pueden medir si los productos que se plantearon se están alcanzando.

La importancia de plantear indicadores en el proyecto, ayuda para tener un círculo de mejora continua que permita aprender y mejorar (ya sea a través de un ajuste o una corrección), derivados de una correcta formulación, se sabrá que la información que se obtenga de los indicadores será la adecuada para tomar decisiones, he ahí su importancia

Es importante considerar que, si bien los indicadores deben reflejarse en números, existen indicadores que no necesariamente se pueden expresar como tal, en este caso un proyecto debe auxiliarse de ambos tipos de indicadores, sin olvidar considerar la eficiencia y eficacia del proyecto a través del resultado que se refleje en tales indicadores.

Anteriormente en este capítulo se indica que dentro de las herramientas de gestión por resultados en el marco de proyecto, se puede tomar en cuenta como una herramienta el mecanismo de consulta a interesados directos, en el sentido que, un proyecto puede tener establecido la entrega de refacciones escolares por ejemplo, 100 a la semana y esto se lleva a cabo tal cual, por lo que el indicador cuantitativo será positivo, pero un indicador cualitativo, sería tomar en cuenta la opinión de quienes reciben dicha refacción si esta satisface su paladar, el tamaño de la porción, higiene y demás

características, es ahí donde se verá también qué opinión le merece de los beneficiarios directos, puede vincularse a través de cuestionarios, encuestas, el propósito es contar con juicios y opiniones de valor, calidad de la participación y diferentes aspectos, es recomendable tomar siempre que sea posible indicadores de ambos tipos, en algunas ocasiones puede no ser tan fácil, ya que las percepciones son difíciles de cuantificar.

Dado que el establecimiento de indicadores debe ser un proceso lo más creativo posible, es necesario realizar el proceso de manera participativa aportando ideas, verificando que realmente el medio de verificación es vinculante a un objetivo, que ambos se encuentren adecuadamente formulado.

Los indicadores a su vez, deben desglosarse de manera tal que permita ver diferentes dimensiones de una misma situación (en cuanto a cobertura, a procesos administrativo y financieros), por ejemplo si se hace con enfoque de género, si es que el proyecto beneficiara tanto a hombres como mujeres, ambos pueden tener opiniones diferentes según el género o si es cuantitativo debe haber una razón por la cual beneficia más a un género en especial. Puede ser un enfoque territorial, si el proyecto beneficiara a sectores en la ciudad y área rural, jugar con todos esos matices, puede hacer la diferencia en la información.

Un punto que debe tomarse en cuenta, al momento de establecer indicadores de tipo cuantitativo, es formularlos también como requisitos mínimos, la meta de un proyecto puede ser la entrega de 100 medicinas a la semana, pero que pasa si en la semana se entregan 80, es un buen número; no es la objetivo principal, pero no quiere decir que se deba replantear el proyecto por ello, en ese sentido pueden establecerse indicadores medios o mínimos, derivados del indicador principal, es como se mencionó; mientras más se pueda desglosar más información útil puede generar, entonces el indicador medio sería que hasta 80 medicinas entregadas no existe una deficiencia, pero si se entregan 50, ahí está pasando algo y es donde se debe aprender del error y ajustar lo que sea necesario.

Dado el desglose que puede darse de los indicadores, debe contarse con indicadores de calidad, que en realidad puedan medir si se está alcanzado o no el resultado del proyecto, especialmente tomarse en cuenta cual es la fuente del indicador, si se deriva de fuentes primarias, secundarias o incluso de terceras, en todo caso siempre es necesario validar la información, corroborarla, lo cual requiere tiempo.

Es importante tomar en cuenta, que esto es un escenario positivo, pero que puede ser que existan proyectos que no se están dando en el momento adecuado (ya sea por el contexto internacional o nacional, a nivel político, legal, ambiental) y aunque el trabajo previo se realizó a cabalidad, existe factores ajenos, que no permiten concluir según lo esperado, por más ajustes que se realicen.

¿Qué pasa en la planificación y la formulación?

Atendiendo a las apreciaciones de los expertos, desde la implementación de la gestión por resultados, se aprecia una mejora significativa en el aspecto de vincular actividades a un resultado estratégico institucional, pero aún se tiene la mala práctica de recurrir a actualizar la planificación de un año anterior y si se requiere hacer ajustes, no se utiliza un método estadístico o matemático, sino un ajuste de incremento o decremento porcentual.

Esto recae por ejemplo; si el objetivo es emitir dictámenes el año pasado o el cuatrimestre pasado, se elaboraron 15, se incrementa a 20, sin otro sustento. En los proyectos se toma en cuenta que significaran más gastos de funcionamiento y en eso se enfoca la planificación; si es un proyecto de construir escuelas, que se construyan 5 sin tomar en cuenta el trasfondo del porqué de la necesidad de construcción de escuelas.

El término de flexibilidad, resaltó en las respuestas de los cuestionarios, ya que se entiende que si no se llega a una meta determinada en la planificación, se realiza una modificación ya sea en el POA, sin averiguar la causa de porque algo no está saliendo

adecuadamente, entonces no se llega a analizar si existe algo dentro de la planificación del proyecto que no tomó en consideración y afecta en los indicadores.

De acuerdo al cuestionario realizado, los expertos indican que a nivel planificación existen debilidades y en ocasiones desconocimiento, esto a afecta a un proyecto, ya que como se mencionó anteriormente, los proyectos deben alinearse a la planificación institucional. Por lo cual si no se encuentra definido desde el principio el resultado al cual contribuirá un proyecto, en base a que se está diseñando el proyecto

4.2.3 Ejecución

En esta etapa, dada la naturaleza de la misma no es mucho lo que se puede ahondar, aunque es la etapa crucial del proyecto, pero básicamente en este apartado son generalidad, ya que como se ejecute de manera financiera, qué tipo de actividades se lleven a cabo es durante la propia ejecución que cada proyecto, va teniendo sus lecciones aprendidas.

No obstante lo anterior, es oportuno indicar que durante el desarrollo de las actividades del proyecto, es donde el personal a cargo del mismo empieza su gestión, por lo cual ellos se enfrentarán a situaciones cotidianas, que deben ir solucionando paso a paso, claro cuando estas situaciones no cambien el fondo del proyecto.

En este caso, el personal a cargo del proyecto debe ser el idóneo y contar con las actitudes y conocimientos necesarios, lo cual se contempló al momento de la planificación y formulación, en el apartado de recursos, a pesar de que el recurso humano es uno de los más importantes del proyecto, siempre tiene la naturaleza de un concepto, ya que se evalúa el conocimiento, no a una persona en sí.

Seguimiento, monitoreo y evaluación.

Esta etapa se realiza en función de la planificación e indicadores establecidos, para verificar que el proyecto este marchando de manera eficaz y eficiente, la principal herramienta para ello, son los informes de gestión que el proyecto emita. Sin importar

con que cooperante se esté trabajando o que unidad ejecutora, todo proyecto se encuentra sujeto a la presentación de informes, de manera anual, semestral, y cuatrimestral, puede ser en formato específicos según lo que se requiera, avance de ejecución, avance físico o ambos.

Para que un informe pueda ser útil al momento de realizar el seguimiento y monitoreo, debe brindar los logros, obstáculos que se han dado durante la ejecución, indicar si hay avance y si no lo hay la razón de dicho extremo. Deben tener periodicidad para permitir identificar los momentos claves tanto de avance o decremento. Debe cumplir con informar tanto a la parte cooperante como la parte que supervisa a nivel del país beneficiado.

La columna vertebral de los informes, debe centrarse en los resultados, ya que actividades de carácter administrativo que pueden ser solucionados por el personal que se encuentra a cargo del proyecto probablemente correspondan a situaciones menores, pero si trascienden hasta el resultado deben ser dadas a conocer.

Al tener la información necesaria, esta debe utilizarse en las áreas que presentan alguna deficiencia o problema durante la ejecución del proyecto, aprender de la situación, la palabra aprendizaje, buenas prácticas y lecciones aprendidas, son conceptos basados en la gestión por resultados, que permiten sacar lo positivo de una situación que en su momento no fue tan buena para un proyecto.

Si bien los conceptos anterior, se desarrollan en una fase final, es necesario que formen parte del monitoreo, evaluación y seguimiento constante en cualquier tiempo, así el proyecto dure cinco o diez años. Incluso, no es necesario esperar que sean las altas esferas del proyecto (donante y unidad ejecutora), que deben siempre hacer el proceso, en un contexto de una reunión de alto nivel, puede hacerse en una versión como reunión de equipo dentro del mismo proyecto, esta fase no debe ser limitante para un nivel, la gestión por resultados busca que cada persona asuma su cuota de responsabilidad dentro de un proyecto y dentro de la cadena de resultados.

Las lecciones aprendidas, a un nivel en que el proyecto no ha finalizado, pueden sacar a la luz si determinado ajuste o corrección realizado al proyecto, beneficio o no tuvo impacto para subsanar la situación que se encontraba deficiente. Sin duda, debe existir un apartado dentro de un informe basado en resultado de un proyecto, que mencione lo anterior, no precisamente como lección aprendida, pero agregar valor al informe.

La presentación de un informe, debe derivar en una reunión donde intervengan representantes del cooperante, del gobierno del país beneficiario, coordinadores del proyecto y unidad ejecutora, la evaluación del proyecto se realiza a una esfera más alta, ya que los órganos involucrados deben tomar decisiones, de acuerdo a lo que se vea reflejado en los informes.

Un informe basado en resultados, no se mide necesariamente en la cantidad de hojas que presenta si no en la calidad de información que brinda, tomando en cuenta que en una reunión de altos directivos, no ocuparan el tiempo en leer 50 hojas de un documento, ya que primordialmente se enfocarán en lo principal, los resultados que está alcanzando el proyecto.

La puesta en práctica de un buen seguimiento, monitoreo y evaluación, realizadas durante la vida del proyecto, serán relevante para generar información basada en resultados, incluso pueden contarse con asesoría externa si así lo requiere el cooperante para establecer desde un punto de vista externo que todas las intervenciones realizadas al proyecto fueron las correctas.

Si bien los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación deben ser constantes, porque son conceptos que en determinado momento se complementan, salvo el momento cuando se hace la evaluación final de un proyecto, y ya no se pueden realizar ajustes por encontrarse en la recta final.

¿Qué ocurre en la ejecución de proyectos?

Esta fase es en donde se generan los bienes y servicios del proyecto, para alcanzar el resultado para el cual fue diseñado, acá todos los problemas pueden pasar, y se cae en la situación que se debe solucionar el problema inmediato y se suele escoger la alternativa más fácil o rápida, sin tomar en cuenta si esto afectará la planificación del proyecto como tal a mediano o largo plazo.

Los problemas financieros son recurrentes, sobre todo del tipo no alcanzará el presupuesto proyectado, pero se detecta en etapas críticas, entonces se refleja que no hubo un adecuado seguimiento y evaluación, o si lo hubo ¿qué tan oportuno fue?

Con relación al problema presupuestario, otro concepto en común dentro de los cuestionarios fue el de techos presupuestarios, se sigue teniendo ese concepto para planificar y es una especie de atadura de manos para cualquier proyecto dentro de una institución, aunque el cooperante brinde los recursos que corresponde, existen fondos de contrapartida que no serán suficientes, o el traslado de desembolsos no fue proyectado de manera adecuada.

4.2.4 ¿Qué pasa cuando finaliza un proyecto?

En Guatemala, un proyecto finaliza se realizan los trámites administrativos y contables que correspondan, y la historia llega a su final, existe algo denominado evaluación ex post, que aunque es muy importante no se aplica, porque no es obligatoria a nivel nacional, la documentación que existe referente a este tipo de evaluaciones proviene de agencia de cooperación, que evalúan al tiempo si el impacto de un proyecto fue sostenible después de 5 o 3 años, por ejemplo.

Evaluación ex post

El objetivo principal de esta evaluación, es verificar si efectivamente se lograron los resultados esperados en un proyecto, es importante que el cooperante y el país beneficiario conozcan esta información para determinar a través de un análisis, que

derive en enseñanzas y pueda proveer una visión a futuro para implementación de proyectos complementarios o similares.

La evaluación ex post, no se encuentra normada en Guatemala para que sea vinculante y se realice a cada proyecto finalizado, para apreciar de manera realmente objetiva si el diseño e implementación de un proyecto fue el correcto, no obstante que es una herramienta que encaja perfectamente en la gestión por resultados.

Para referirse más a esta fase, en el marco de la gestión por resultados, se tomará en cuenta los aspectos que señala (DIPRES, 2015), los cuales debe contemplar toda evaluación ex post, como requisitos mínimos, siendo estos los siguientes:

a. Diseño

Aunque la evaluación ex post, se aplica a proyectos concluidos, es importante evaluar si el diseño del proyecto fue el idóneo; para identificar que fue diseñado para poder dar respuesta y/o solución a una problemática existente.

Se deben analizar lo siguiente: misión, visión y productos del proyecto, tomando en consideración si estos elementos responden y son suficientes entre sí; se analiza si el marco legal en el que se ejecutó el proyecto estaba en toda regla, se dan casos en los cuales los vacíos o lagunas legales salen a flote, una vez que concluye o va concluir el proyecto, esto se da más en aquellos que tienen de por medio activos fijos.

Otro punto que señala (DIPRES, 2015), es el de evaluar la calidad y pertinencia de los indicadores, para medir los objetivos, que este diseño haya sido consistente.

b. Organización y gestión

Se refiere a como los mecanismos y operaciones realizadas en el proyecto, fueron implementados dentro del mismo, para alcanzar un resultado, específicamente aquellos como: proceso de producción de bienes o los servicios entregados, esto dependerá de cuál fue la naturaleza del proyecto; mecanismos de coordinación en el proyecto y con

las instituciones que se tuvo relación durante la ejecución, la gestión directa de asignación de recursos, así como los mecanismos de transferencia y modalidad de pago, finalmente los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación, de acuerdo a la información generada en y por el proyecto.

c. Foco de desempeño

Es esta parte se evalúa: a) la eficacia en el grado de cumplimiento de los objetivos y resultados planeados a nivel de producto, de objetivo, a nivel de resultado final para identificar el impacto; b) eficiencia entre la relación de los productos y recursos asignados para tal producto, considerando si las acciones para ello se ejecutaron priorizando una gestión proba, finalmente se evalúan los gastos administrativos, en relación al costo total del proyecto; c) economía en este aspecto se puede comparando lo ejecutado en el proyecto versus el presupuesto inicial del mismo; d) calidad, se refiere a los atributos de los productos que generó el proyecto.

d. Sostenibilidad

La evaluación de este aspecto, devela la factibilidad de que un proyecto pueda seguir funcionando y cumpliendo de manera adecuada sus objetivos, este aspecto puede considerarse cuando quiere darse continuidad a un proyecto dado sus buenos resultados.

e. Enfoque de género

Es importante contemplar esta información para determinar si se está llegando de manera igual a las personas, claro si la naturaleza del proyecto lo amerita. El enfoque de género permitirá establecer si hay áreas que reflejen algún grado de desigualdad en el proyecto, o si simplemente fue una situación ajena al proyecto, variables a establecer son múltiples en este apartado.

4.2.4.1. Propuesta procedimiento para realizar una evaluación ex post.

Aunque no se encuentra normada, es importante tener una idea de los pasos básicos para realizar la evaluación ex post, a nivel del país; los distintos cooperantes ya tienen sus formatos establecidos, y estas evaluaciones son para su uso.

Tabla No. 9
Procedimiento básico para realizar una Evaluación Ex post

No.	Actividad	Responsable	Observaciones
1	Elaboración de formatos estándar y guía metodológica para aplicar la evaluación ex post.	SEGEPLAN	Se denomina estándar, para que sea aplicado por tipo y área de proyecto, no por institución.
2	Realización de talleres previo a la evaluación	SEGEPLAN	Por cada proyecto a evaluar, se debe realizar una capacitación, ya que hay que tomar en cuenta que en todas las instituciones hay rotación.
3	Aplicación de instrumentos para evaluación de impacto, y procesos.	Institución que fungió como Unidad Ejecutora	Debería normarse a nivel institucional un comité de evaluación, como se nombra a una junta de licitación por ejemplo.
4	Elaboración de informe	Comité de Evaluación	Para hacerlo del conocimiento del Organismo Ejecutivo, al cooperante para contrastar con la evaluación que este realiza o realizó, a la Contraloría General de Cuentas.
5	Presentación de resultados a la población en general	SEGEPLAN	A través de medios informáticos que correspondan.

Fuente: Elaboración propia.

4.3 La incidencia de la gestión por resultados en los proyectos

Con respecto a si la gestión por resultados tiene incidencia en los proyectos a través de su implementación, la respuesta es afirmativa, qué clase de incidencia tiene, claramente se puede afirmar que es totalmente positiva.

Lo anterior se puede afirmar, de acuerdo a las respuestas de la pregunta No. 2 del cuestionario que se encuentra en el anexo de este documento: ¿Cuáles considera que han sido los beneficios desde que se implementó la gestión por resultados a nivel gubernamental, en cuanto a la gestión financiera y área de planificación?; ya que se resaltó que se ha puesto más énfasis en las actividades que se realizan, tratando de enmarcar las mismas en un resultado.

Lo anterior, no garantiza que ese resultado se alcance, pero significa un avance en el modo como se planifica y ejecutan, también hace más consciente a las instituciones de la labor que realizan para la población guatemalteca, adicionalmente la gestión por resultados tiene un enfoque de colaboración y participación, considerando que en los proyectos existen muchos entes relacionados, es imperativo fomentar la colaboración y participación en todos los niveles de un proyecto, según corresponda en el momento y espacio adecuado.

Dado que la gestión por resultados es un enfoque conocido internacionalmente, se puede decir que tiene conceptos en común, por lo cual todos los actores involucrados pueden hablar en un mismo idioma, existirán conceptos que tengan diferencia semántica, pero que en esencia se refieren a algo igual. Un pequeño ejemplo de esto, se aprecia con las variantes del marco lógico, donde la misión – objetivo – resultado, pueden entrelazarse para hacer un concepto homogéneo.

Cuanto a proyectos de naturaleza similar no se llevan a cabo en el país, que buscan el mismo resultado, pero cambiando el cooperante, la unidad ejecutora, los métodos de cooperación, y en la gestión por resultados que fomenta la comunicación de buenas

prácticas y lecciones aprendidas, esto puede ser de mucha ayuda dentro de un país, para seguir avanzando y aprovechar la ayuda que los cooperantes ofrecen para dar respuesta a la problemática del país, basándose en experiencias propias y de ser necesario tomar aprendizajes externos.

Si bien es importante hacer mención, que la gestión por resultados tiene pilares, pero no tiene pasos exactos una fórmula secreta, busca tener eficiencia y eficacia en toda la gestión de un proyecto, con esto no quiere decir que se excluya de utilizar herramientas como marco lógico, la teoría del cambio, diagramas de pescado, formular objetivos SMART o que sea de uso exclusivo del gobierno o sector privado, por lo cual se puede decir que su implementación interfiera en los procesos que en algunos momentos en este país rayan en lo burocrático, pero si busca ir mejorando.

Se concluye que, esta incidencia es de efecto positivo, que busca fomentar, crear y mejorar capacidades a nivel técnico y presupuestario, que se pueden ir adaptando a la naturaleza de este país, que necesita llevar a cabo proyectos en sus áreas prioritarias, salud, educación, niñez, seguridad alimentaria, delincuencia, por mencionar algunos.

En los capítulos anteriores, se mencionó distintos países que han evolucionado de un modelo tradicional a uno por resultados y han logrado implementación de la gestión por resultados con éxito, pero no ha sido proceso de un año, en Guatemala se está en los primeros años, de la implementación, por lo que es un proceso que requerirá tiempo, ya que hay que tomar en cuenta la temporalidad de los gobiernos, por lo que cada 4 años se vuelve a ajustar la planificación institucional a una política de gobierno.

A nivel de Guatemala, es importante asignar un índice de eficacia y eficiencia de la gestión pública, función que le podría corresponder a SEGEPLAN o a un ente rector conformado por distintas instituciones para valorar desde diferentes puntos de vista, de acuerdo al área de su competencia, en la tablas siguientes se muestra en ejemplo de los componentes para medir este índice de acuerdo a lo indicado por (BID, 2015) :

Tabla No. 10
Medición del Índice de Eficacia en la Gestión Pública

No.	Descripción	Valoración	Puntaje
1	Existencia de un plan de gobierno	5.25	
2	Consistencia del plan de gobierno	5.75	
3	Integración de plan – programa – presupuesto - resultado.	5.5	
4	Articulación del mediano y corto plazo	5.75	
5	Participación del poder legislativo.	5	
6	Participación de la sociedad civil	5.50	
7	Estructuración del presupuesto por resultados	5.25	
8	Evaluación de la efectividad del gasto	5.75	
9	Incentivos para la efectividad del gasto	5.75	
10	Normas y cobertura de la evaluación ex ante de la inversión pública.	5.50	
11	Uso y difusión de la información de las evaluaciones	5.25	
12	Visión sectorial de mediano plazo	5.75	
13	Instituciones de seguimiento y evaluación	5.50	
14	Alcance del seguimiento de proyectos	5.75	
15	Sistemas de información estadístico	5.75	
16	Marco legal de la evaluación	5.50	
17	Alcance y articulación del sistema de evaluación	5.75	
18	Acciones derivadas del incumplimiento de metas	5.75	
Total Índice de Eficacia		100.00	

Fuente: Tomado y adaptado de Construyendo gobiernos efectivos logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Pág. 34.

Tabla No. 11
Medición del Índice de Eficiencia en la Gestión Pública

No.	Descripción	Valoración	Puntaje
1	Estructuración del presupuesto por resultados	10	
2	Marco fiscal de mediano plazo	10	
3	Relación entre presupuesto y ejecución.	10	
4	Análisis entre planificación y ejecución	10	
5	Análisis de riesgo fiscal	10	
6	Uso de los sistemas de administración financiera	10	
7	Marco legal de la gestión de compras y contrataciones del estado.	10	
8	Uso de sistemas para la gestión de compras y adquisiciones	10	
9	Aplicación de la Gestión por Resultados en la generación bienes y servicios públicos.	10	
10	Generación de información sectorial basada en resultados.	10	
Total Índice de Eficiencia		100.00	

Fuente: Tomado y adaptado de Construyendo gobiernos efectivos logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Pág. 37.

Las tablas anteriores, reflejan una propuesta y por motivos descriptivos se asignó una valoración, la cual definitivamente debe ser estudiada y evaluada por un cuerpo colegiado de alto nivel gubernamental.

Incluso los índices pueden irse comparando en distintos periodos de tiempo, para evaluar como mejora le gestión pública enfocada en resultados, en todas sus áreas, funcionamiento y proyectos, siendo esto un punto de partida para un proceso de operacionalización integral.

4.4. Operacionalización de la Gestión por Resultados dentro de la Administración de Proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable

En el presente apartado, se brindarán las principales líneas de acción en el marco de cómo implementar la gestión por resultados dentro de los proyectos de cooperación internacional que se ejecutan en Guatemala, tomando en cuenta las herramientas de planificación que existen y se encuentran normadas, el objetivo es que se logren cambios significativos para mejorar la manera en la forma de llevar a cabo procedimientos.

Claro, que este enunciado es como una guía muy estándar, ya que definitivamente implementar acciones a nivel estado, corresponde realizarse dentro de actividades interinstitucionales entre SEGEPLAN, MINFIN, CGC, principalmente por ser los entes encargados en el área de planificación, área técnica-financiera y en materia de fiscalización en este país y el resto de las entidades que ejecutan proyectos.

4.4.1 Áreas de mejora basadas en los pilares de la gestión por resultados

Para iniciar con la operacionalización, que consiste en iniciar con el uso de herramientas y llevar a cabo actividades, para lograr cambiar el enfoque tradicional a uno por resultados, es preciso identificar las áreas de mejora basados en los pilares de gestión por resultados, examinando los instrumentos o herramientas con los que ya se cuenta en este país.

Planificación por resultados

Actualmente dentro de la planificación a nivel institucional del gobierno se pueden mencionar el Plan Operativo Anual –POA-, Plan Estratégico Institucional –PEI- y el Plan Operativo Multianual –POM-; estos instrumentos deben reflejar todas las actividades que realiza una institución, existen guías metodológicas para su elaboración, las cuales se encuentran en el portal de SEGEPLAN.

Si bien es cierto, se realizan talleres y capacitaciones en el contexto de elaborar la planificación, son instrumentos útiles, y a nivel general se utilizan en las instituciones, pero se ve una oportunidad de mejora, en el hecho de que estos instrumentos sean

más personalizados para cada institución. Esto en el sentido que dentro de los formatos que cada institución debe completar, existen espacios que en algunas casos forzosamente se tendría que consignar el N/A no aplica, ya que al ser formato de uso general, se tiende a llenar espacios que son de trámite y deja de darse énfasis en áreas más sustantivas.

Por lo anterior, es necesario que todos los instrumentos de planificación sean realizados más a la medida, que se tengan instrumentos propios en cada entidad adicional a los formatos que establece SEGEPLAN, pero que al final ambos se puedan compaginar, más allá de tener las mismas columnas dentro del archivo como tal.

Otro proceso de mejora es poder tener un equipo integral que asesore, acompañe y brinde seguimiento constante a cada institución al momento de realizar la planificación como tal y vincularla de manera financiera.

Todo lo anterior debe implementar con visión a largo plazo, no únicamente según la temporalidad de un gobierno, para que cada instrumento a nivel nacional, regional, municipal e institucional se vaya perfeccionando para que su alineación cada vez sea más enfocada en la gestión por resultados.

Presupuesto por resultados

Actualmente en el Sistema de Contabilidad Integrada –SICOIN-, se encuentran habilitados los módulos en función de la gestión por resultados, pero al ir más allá, la parte que representa una oportunidad de mejora, es la asignación de los recursos; ya que es necesario actualizar las herramientas para que los recursos reflejen dentro de la estructura programática y presupuestaria, en función de los resultados alcanzados.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

En Guatemala, se encuentra el Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Guatemala –GUATECOMPRAS-, complementado como la Ley de Compras y Contrataciones del Estado y su reglamento, ambos han sido reformados en varias ocasiones. Claramente el área de mejora es la dinámica de las compras y la fiscalización correspondiente, la exigencia de estándares y certificaciones para

garantizar que los proveedores ofrecerán los mejores insumos y servicios, así como que realmente las compras sean realmente fundamentadas para obtener un resultado, actualmente colocarle según o en el marco de, es la suficiente justificación para decir que la compra aportará a la consecución de determinado resultado; y es ahí donde la parte de fiscalización realice su parte a través de auditorías, que no solo sean de revisar documentos y cifras, sino de evaluar la calidad del gasto realizado.

Gestión de programas y proyectos

A través de SEGEPLAN se puede encontrar el Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP-, dentro de su contexto dicta los requisitos mínimos que deben de llenar los documentos de proyectos previo a su implementación.

Áreas a mejorar en este enunciado, son varias ya que en el caso de los proyectos de cooperación internacional, al encontrarse planificados dentro de un ente ajeno a este país, contemplan aspectos que acá en Guatemala se olvidan, son confusos o inexistentes. Para desglosar el primero elemento a mejorar se mencionará que no existe la obligatoriedad, ya sea a través de una política o una ley relacionada a la fase de pre inversión de un proyecto.

Cuando los proyectos se están ejecutando y por diversas razones estos se quedan estancados, no existe normativa para este caso, considerando que un proyecto puede pararse, en el caso actual de la pandemia de COVID-19, hay situaciones que ya no están marchando a la misma velocidad, problemas con los fondos de contrapartida, situaciones que pueden pasarle a un cooperante y un sinfín de razones.

Las evaluaciones ex post, no se encuentra reguladas con lo cual el proyecto pueda pasar sin pena ni gloria, situación lamentable para este país, y que decir del cooperante al cual no se reconoce como merece el valioso aporte que realizó con el proyecto. Sin evaluación ex post, qué medios justificarían seguir implementando proyectos similares, si no se conoce cuál fue el resultado de un proyecto anterior de naturaleza similar.

Es necesario contar con banco de proyectos formulados adecuadamente, que puedan tomarse al momento que exista la oportunidad, siendo también necesario formar

profesionales que se involucren en el marco de proyectos, que puedan aportar ideas, o que puedan darle forma a ideas que se encuentren en bosquejo, el tener un banco de proyectos ahorraría trámites burocráticos, ya que en este banco deberían encontrarse proyectos precalificados a nivel documento claro está.

Finalmente todo lo anterior, debe encontrarse en un marco legal vinculados a políticas de proyectos en el país, no solo tener guías, documentos descriptivos que no tiene un peso mayor, y que podrían considerarse para consulta.

Seguimiento y evaluación

En este pilar, se debe continuar haciendo mención de elementos como la evaluación ex post normada y reglamentada. Debe evaluarse la implementación de un sistema de evaluación a nivel nacional, el cual se realice de manera estratégica en las diferentes fases de un proyecto, evaluaciones de gabinete y campo según la naturaleza de cada proyecto.

Vincular el resultado de las evaluaciones intermedias para la toma de decisiones, realizar modificaciones de forma en un proyecto.

4.4.1.1 Actividades a desarrollar para fortalecer las áreas de mejora, basadas en los pilares de gestión por resultados

A continuación se desarrollarán actividades que se considera básicas para fortalecer las áreas de mejora, en el marco de la gestión por resultados aplicadas a proyectos de cooperación internacional.

Planificación enfocada a Resultados

Como primer punto para la implementación de actividades, se tomará el Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032; el cual se encuentra basado en 5 pilares de desarrollo, Guatemala urbana y rural, bienestar de las personas, riqueza para todos, recursos naturales para hoy y el futuro y Estado garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo, este es un plan formulado a largo plazo.

Teniendo como punto de partida lo anterior, se enumeran las siguientes actividades:

- a. Al tener como base un plan nacional a largo plazo, claramente las planificaciones a un nivel inferior, deben ajustarse para poder encajar en lo planificado a largo plazo. Idealmente la planificación debe ir de lo particular (instituciones) a hasta llegar a lo general (sectores, regiones y a nivel nacional). Por lo que lo es necesario realizar una revisión y actualización exhaustiva de este plan, para que tomar en consideración las necesidades reales que nacen de la planificación a nivel institucional, sectorial y regional, esto para tomarlo como un proceso de validación, para que todos los planes tengan concordancia.
- b. Cada una de las instituciones públicas que se encuentran en Guatemala, tiene un mandato legal, sin embargo se considera que el marco legal debe ser objeto de revisión, por las siguientes razones: evitar duplicidad o confusión en el ejercicio de las funciones, encontrar áreas que no se encuentran cubiertas de manera adecuada y ver si existe una institución ya existente que pueda cubrir dicha área y finalmente si es necesario crear entes para cubrir todos las áreas prioritarias del país. Con lo anterior, se pueden establecer de manera clara las actuaciones de cada institución para poder coordinar y ejecutar actividades y proyectos.
- c. Fortalecer las áreas de planificación de cada institución a efecto que se puedan establecer indicadores realmente funcionales, para poder verificar que los proyectos hayan alcanzado los resultados e impactos esperados.
- d. Fortalecer los instrumentos estadísticos a nivel país, para contar con datos actualizados, en cuanto a censos poblacionales, datos sobre pobreza, desnutrición, vivienda, salarios, grupos étnicos, actualmente para acceder a información estadística actualizada se debe acudir a fuentes privadas, a nivel gubernamental los datos son de años atrás lo que no genera confianza en los mismos.
- e. Realizar revisiones y actualizaciones de las políticas vigentes del gobierno.
- f. Vincular todos los planes a nivel país, sectorial, regional e institucional a instrumentos de planificación, desde el punto de vista de la calidad del gasto público.

- g. Vinculación de la planificación, con el presupuesto y resultados a nivel país para que exista correlación entre estos 3 conceptos.
- h. De todo lo anterior, crear la práctica de rendición de informes tanto de la parte sustantiva como de la parte financiera, que puedan evidenciar resultados.
- i. Implementación del seguimiento a actividades, a indicadores y resultados a nivel nacional de todos los planes trazados.
- j. Crear una política de actualización de la gestión pública, para evitar que se siga el enfoque de burocracia, tomando en cuenta proyectos de cooperación internacional para implementación de metodologías innovadoras.
- k. Fortalecimiento de los entes recaudador y fiscalizador del estado, para crear una mejora en su gestión y los servicios que brindan a otras entidades de gobierno y a los ciudadanos.
- l. Ampliar los sistemas de consulta, para que la población pueda brindar seguimiento, la información en aras de transparencia debe ser pública.

Se pueden enumerar miles de actividades puntuales, pero básicamente se toman las principales líneas de acción para basar cada actividad.

Presupuesto por resultados

La metodología del presupuesto por resultados, ya se encuentra implementada en el país, pero definitivamente requiere ciertas acciones para su mejora.

- a. Creación de guías para definir criterios sobre que es un insumo, actividad, producto y resultado.
- b. Revisión de la metodología sobre la cual se crean las estructuras programáticas en cada institución, para derivar en guías de aplicación.

Derivado que el presupuesto de un país, en un principio se encuentra en papel, pero es conforme a la recaudación que se puede contar con el dinero disponible, es necesario fortalecer la gestión del presupuesto adicional a lo operativo, desde el momento que se sientan las bases para formularlo, por ejemplo:

- a. Fortalecer los entes que realizan las proyecciones económicas del país, para contar con análisis fundamentados.
- b. Proponer que el proceso de análisis de las proyecciones macroeconómicas del país, sea participativo, en el sentido de compartir criterios de los diferentes entes involucrados, para contar con la experiencia técnica del personal experto en la elaboración de proyección y considerar las opiniones para la creación de escenarios de quienes se involucran día a día en cada área.

Todo lo anterior debe evaluarse para poder contar con un plan que cubra el área fiscal, financiera y económica del país, que al final del día son variables que deben vincularse.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

Este apartado comprende componentes de acuerdo a lo que indica (BID, 2011): administración del presupuesto, contabilidad, administración de la deuda pública (crédito público), administración del efectivo (tesorería) y administración tributaria.

- a. Dichos componentes dentro de cada institución pública, a excepción del crédito público; se encuentran como un área o departamento, pero a nivel nacional deben fortalecerse en el sentido de crear una estrategia a nivel país para fortalecer los sistemas informáticos.
- b. En el manejo de estos recursos, la ley de probidad no va más allá para poder identificar cuando se den comportamientos que evidencian un mal uso de los recursos públicos para beneficiar a terceros, ya sea directamente en el manejo o a través de adjudicaciones a determinadas empresas.
- c. Se debe fortalecer a todo nivel el control interno, para evitar errores e incumplimientos a la normativa administrativa y legal que regula cada proceso, pero si se dan tales sucesos contar con la guía para establecer las acciones correctivas que deban aplicarse.

Básicamente se busca, minimizar los riesgos por malversaciones, o riesgos en procedimientos mal aplicados, siendo estos los principales problemas que se dan en las áreas con carácter financiero.

Gestión de programas y proyectos

Implementar actividades para fortalecer este pilar en el país, propicia el desarrollo y crecimiento económico en el país, ya que contar con una adecuada gestión de los programas y proyectos, garantiza que la población podrá tener bienestar pues puede verse beneficiada con diferentes proyectos ya sea de manera directa, o indirecta al fortalecer la inversión pública.

- a. Crear la normativa que regule lo relacionado a los proyectos, desde la fase del diseño hasta la evaluación ex post, un marco legal a nivel país.
- b. Vincular el marco legal con una política de inversión pública y de proyectos.
- c. Creación de un programa permanente para el fortalecimiento en la gestión de proyectos, de todo tipo, para brindar el acompañamiento necesario en cada institución.
- d. Brindar ayuda financiera, para los estudios previos a la implementación de proyectos, enfocándose en entidades educativas de diferente tipo, para que estos al contar con los estudios pertinentes puedan formar parte de un banco de proyectos.
- e. Destinar dentro del presupuesto nacional, fuentes de financiamiento para el área de proyectos y si se tiene que recurrir al endeudamiento, regularlo a través de la normativa correspondiente, para que dicho endeudamiento sea destine a proyectos que realmente se van a ejecutar.
- f. Fortalecer la alianza público privada, brindarle la apertura necesaria para su operación.

En todo lo anterior, es fundamental que se creen los mecanismos de consulta necesarios para fomentar que las personas puedan aportar, y se establezca la transparencia.

Seguimiento y evaluación

Esta fase, dentro del contexto de gestión por resultados se debe aplicar a nivel nacional, regional e institucional de manera oportuna, para poder llevar a toma de

decisiones por parte de los entes involucrados en un proyecto. Las actividades que se deben llevar a cabo son las siguientes:

- a. Crear dentro de SEGEPLAN, un área encargada completamente a la evaluación de proyectos, dicha área soportarse con un marco legal, que regule el seguimiento y evaluación a nivel nacional.
- b. Establecer una agenda nacional de evaluación y seguimiento de proyectos.
- c. Normas la entrega de informes cuatrimestrales sobre el seguimiento de proyectos, desde el punto de vista del ente y/o área encargada, una evaluación de carácter técnico que abarque diferentes áreas, para verificar que los proyectos están alcanzando las metas que tiene el país, una región, un sector o una institución.
- d. Dentro del seguimiento, al momento que un proyecto no esté dando los resultados esperados, brindar seguimiento para determinar áreas de mejora y establecer los errores para evitar situaciones similares.
- e. Involucrar al sector de la sociedad civil y ciudadanía, para realizar comentarios sobre las evaluaciones realizadas a los proyectos, para brindar aportes.
- f. Realizar instrumentos metodológicos que permitan las evaluaciones de proyectos, de diferente ámbito, para no solo evaluar cifras, sino atributos también.
- g. Establecer los instrumentos que evaluarán los aspectos financieros y físicos de un proyecto, para determinar la calidad de gasto y promover la transparencia.

4.5 Procesos básicos para operar en el marco de la Gestión por Resultados

Misión y Visión

Como un primer punto, teniendo establecido los perfiles institucionales, para evitar duplicidad de funciones y/o confusiones en los ámbitos de competencia que pueden resultar similares durante el ejercicio de la función; se debe definir la estrategia a nivel de institución, con los siguientes elementos:

- a. Misión, en la cual debe especificarse la razón de la existencia de la institución, de acuerdo a su mandado legal, a su quehacer, quienes son sus usuarios y

beneficiarios, a través de que medio realiza su función, de una manera breve, no respondiendo cada uno de los enunciados anteriores.

- b. Visión, tal como su nombre lo indica se debe describir como se visualiza a futuro la institución, que debe lograr y como quiere ser percibida por la población usuaria.

Si bien, todas las instituciones cuentan con estos aspectos, es importante realizar una revisión, ya que probablemente fueron formulados hace años, existiendo situaciones que pueden haber cambiado, adicional a ello deben evaluarse que dentro de cada institución, cada Dirección o Gerencia, tenga una misión y visión, que debe coadyuvar a los aspectos a nivel institucional.

Una sugerencia a nivel redacción, es que ambas promuevan un sentir de mejora, de superación que sean detalladas, sin caer en una amplitud innecesaria.

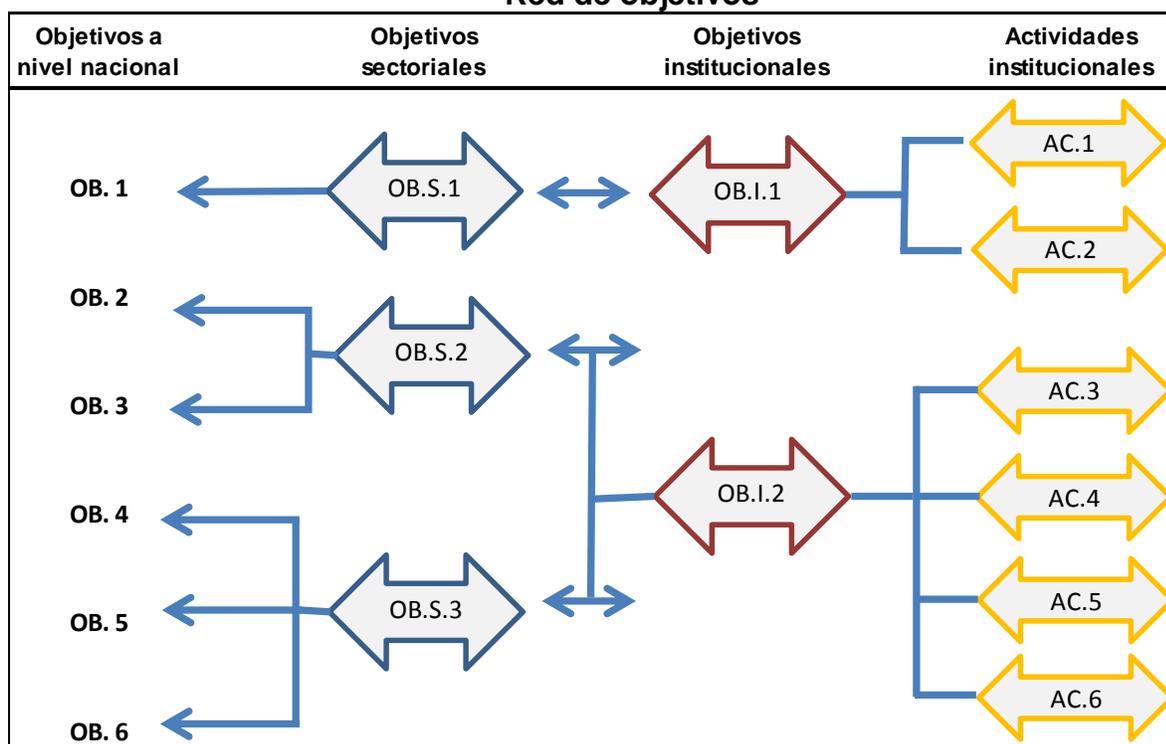
Objetivos

Es importante, que los objetivos del Plan Nacional, se articulen a través de los ejes de las diferentes políticas públicas que existan.

Como existen sectores, instituciones y regiones a nivel de este país, la red de objetivos debe ser coherente e interrelacionarse, más no repetirse; la importancia de esto radica que se parte de los objetivos para formular los indicadores.

Un ejemplo de la red de objetivos se presenta a continuación en la siguiente gráfica:

Gráfica No. 7
Red de objetivos



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, un objetivo institucional puede necesitar una o más actividades institucionales, a su vez un objetivo institucional puede contribuir a uno o varios objetivos sectoriales, los cuales forman parte de los objetivos nacionales, es una correlación que hará coincidir a diferentes instituciones, para finalmente poder alcanzar los objetivos a nivel nacional, a través de la ejecución de distintos proyectos ya sea con fondos propios del país o provenientes de la cooperación internacional.

Con base a lo anterior, deben normarse los criterios necesarios para poder llevar a cabo la ejecución de un proyecto, criterios enfocados al aspecto técnico de cada proyecto, se recomienda tomar en consideración:

1. Que todo proyecto cumpla con alcanzar los objetivos de desarrollo (se cubre el objetivo a nivel internacional), que efectivamente cumpla con los objetivos nacionales.
2. Que los proyectos al momento de ser canalizados, al momento de solicitar el dictamen favorable por parte de SEGEPLAN, se verifique que no existe

duplicidad con otros proyectos que se encuentren en la misma fase o ya en ejecución.

3. Si el proyecto requerirá solamente ayuda financiera, se debe establecer claramente el destino de cada unidad monetaria, si es un proyecto que cuenta con asistencia técnica, debe evidenciarse que realmente promueva el intercambio de conocimiento y experiencias, para poder continuar con lo aprendido una vez que el proyecto finalice y no se cuente con la presencia de los expertos en cada materia del mismo, es decir que los conocimientos adquiridos sean sostenibles sin el proyecto.
4. Aunado a lo anterior, toda posible unidad ejecutora de proyectos, debe establecer las capacidades de sus recursos humanos, y si es necesario incrementarlo dejarlo por escrito desde el inicio, no se trata de adecuar el personal que se tiene para realizar labores del proyecto, este debe contar con su propio personal.
5. Establecer que los fondos de contrapartida, sean para gastos de funcionamiento ya que los fondos de cooperación deben potenciar las acciones y actividades proyecto.
6. Desde el momento de la formulación todos los proyectos deben establecer que sea participativo, para que no se presenten inconvenientes durante la fase de ejecución.
7. Incluir aspectos de equidad de género, gestión ambiental, son temas de interés internacional que todo ente de cooperación le da importancia, aunque el proyecto no sea necesariamente sobre ese tema.

Indicadores

Para una correcta elaboración de indicadores deben tenerse en cuenta los siguientes elementos:

1. Nombre del indicador esto para hacer fácil su identificación,
2. Establecer la fórmula que se utilizará para determinar el resultado que se quiere conocer, y que esta operación no cambie cada vez que se determina el indicador, haciendo que las mediciones no puedan tener consistencia. Cada

proyecto atendiendo sus funciones y objetivo puede determinar fórmulas básicas, pero se pueden mencionar las siguientes:

a. Para determinar una cobertura de un proyecto educativo:

$$\text{Nombre del indicador: } \frac{\text{Niños estudiando en "x" lugar}}{\text{Niños que se encuentran en "x" lugar}} \times 100$$

b. Para determinar incremento en cuanto a la cobertura de un proyecto

$$\text{Nombre del indicador: } \left[\frac{\text{Niños estudiando año actual}}{\text{Niños estudiando año anterior}} - 1 \right] \times 100$$

Existen diversidad de fórmulas, pero estas se mencionaron solo para dar un ejemplo.

1. Rango para evaluar el indicador, para determinar que se está alcanzado lo proyectado, fijar si el resultado por ejemplo, es mayor a 1, es óptimo, 0.75 a 0.99, es aceptable, menor a 0.75 indica que hay que realizar cambios en la actividad o tomar otro tipo de decisiones.
2. Temporalidad del indicador, es decir cada cuanto se evaluará mensual, bimensual, trimestral a través de informes de seguimiento, de acuerdo a la naturaleza del proyecto.
3. Identidad de los beneficiarios, acá debe establecerse el enfoque de género, cultural, edad y otros que se consideren, para tener un mayor alcance del tipo de persona a las que el proyecto está beneficiando.

Dentro de los indicadores de eficiencia, los cuales se aplican a la ejecución de los procesos; mientras los indicadores de resultados miden la eficacia en cuanto al logro de lo planificado.

Matrices

Las matrices son herramientas que ayudan a poner en perspectiva diferentes datos o alternativas, aplicando criterios de evaluación, para poder ponderar los mismos y escoger alternativas viables para una decisión, realmente estas tienen diversos usos pueden ser solo para ejemplificar de una forma más ordenada información, en vez de tener un párrafo descriptivo que a la vista no refleja mayores aspectos.

Dentro de la gestión de proyectos, pueden ser muy útiles para evaluar distintas cosas, riesgos, decisiones, durante su elaboración se puede crear un proceso de lluvia de ideas que probablemente en un proceso simple no se daría, permite asignar cierta ponderación a aspectos cualitativos, los cuales son más difíciles de evaluar de una manera objetiva.

A continuación se describe un ejemplo de una matriz para evaluar actividades que se podrían realizar en un proyecto:

Tabla No. 12
Matriz de evaluación para actividades

Actividad	Criterios a evaluar					Total
	Recursos Disponibles	Viabilidad	Cobertura	Beneficios para los usuarios	Contribuye al resultados	
	Pts.	Pts.	Pts.	Pts.	Pts.	
Actividad 1						
Actividad 2						
Actividad N						
Total						

Fuente: Elaboración propia.

La elaboración de la matriz, dependerá de la creatividad del equipo que la elabora, así como de las necesidades de un proyecto, o a nivel gobierno, ya que puede evaluarse distintos proyectos previo a su ejecución para llevar a cabo el que contribuya más a los objetivos de un plan nacional, o puede hacerse dentro de la formulación de un proyecto,

para establecer las actividades que serán necesarias, realmente es una herramienta flexible, tanto así que el método de evaluación si se prefiere pueden ser respuesta de si o no, asignar valores numéricos a una respuesta, 5 = bueno, 4 = regular, o punteo simple en una escala de 1 a 10, o 1 a 100.

Otra de las matrices que se pueden utilizar en los proyectos, es la matriz de resultados, en las diferentes agencias de cooperación tienen formatos, los cuales se adaptan a las requerimientos propios de cada agencia o bien del tipo de proyecto, esta es una herramienta importante para poder dar seguimiento a los resultados que se espera que alcance el proyecto, en este caso se muestra un ejemplo bastante básico de esta matriz, para efectos gráficos se presenta en dos partes.

Tabla No. 13
Matriz de resultados

Parte 1.

Insumo	Actividades	Producto	Resultado	Indicador	Resultado del Indicador
Fondos para la creación de un software	Reuniones para definir la fase piloto	Firmas electrónicas, registradas.	Implementación de la firma electrónica	(Instituciones que cuentan con firma electrónica / total de instituciones) x 100	Resultado de la operatoria

Parte 2.

Medio de verificación	Temporalidad	Beneficiarios	Datos de pertinencia	Unidad Responsable	Supuestos y Riesgos
Acuerdos o documentos por escrito que evidencien la implementación en la institución	Anual, Semestral, etc.	Instituciones	Según correspondan al proyecto, si será necesario separar datos por sexo, rango de edades, etc.	Ministerio XXX	Las instituciones participantes, realizan las gestiones necesarias para concluir con el proceso de implementación. Renuencia del personal a implementar el proceso.

Fuente: Elaboración propia.

El uso de matrices dentro del ámbito de proyectos, puede darse de muchas maneras en las diferentes fases del mismo, matrices para reflejar cualquier tipo de información, procesos, relaciones con entes externos, de responsabilidades y estas deben ser herramientas de apoyo, a todo lo que ya se encuentra implementado en el país, para llevar a cabo la gestión por resultados, y también a todos aquellos formatos que la entidad cooperante pueda requerir.

Otras de las matrices que es necesario implementar es la que desglose los diferentes involucrados en el proyecto, con lo cual se puede establecer los tipos de relación que se tendrá con cada uno de ellos y la participación que tiene con el proyecto, para así tener información importante a la mano y condensada, para no estar consultando distintos documentos por cada involucrado.

Cada proyecto, puede agregar aspectos a la matriz de acuerdo a la información que se necesite consultar de manera rápida o verificar el tipo de relación a nivel comunicación que cada involucrado con el uso de simbología o distintos tipos de líneas (como en un organigrama).

A continuación se presente un modelo estándar de matriz de involucrados.

Tabla No. 14
Matriz de Involucrados

Involucrado	Interés sobre el proyecto	Posibles puntos de conflicto	Aspectos de beneficios para el proyecto	Influencias a nivel del entorno del proyecto	Tipo de Relación
Gobierno	Dar cumplimiento al objetivo nacional relacionado a disminuir la deserción escolar.	Resistencia por parte de grupos contrarios.	Brinda recursos financieros, humanos y físicos.	Toma de decisiones que impactan al proyecto, directamente.	Directa y continua.
Cooperante	Complementar las acciones del Gobierno en cuanto a la deserción escolar.	Que el proyecto no se desarrolle de acuerdo a lo planificado.	Brinda recursos financieros y asistencia técnica.	Toma de decisiones en cuanto que pueden impactar directamente al proyecto.	Directa y alianza.
Líderes comunitarios	Que todos los niños en edad escolar de su comunidad, asistan y completen su educación.	Que no muestren interés en colaborar con el proyecto.	Colaboración directa con el grupo objetivo.	Reciben o no el proyecto, lo cual afecta el resultado del mismo.	Cordial no directa.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al tipo de relación realmente el panorama es amplio, ya que pueden haber involucrados cuya relación pueda ser destruida, inexistente, débil, de conflicto, pero es importante tomarse el tiempo para desarrollar esta matriz para identificar beneficiarios, posibles afectados (más si se trata de un proyecto que implique tocar recursos naturales).

Herramientas de monitoreo y evaluación

La evaluación de un proyecto, como se ha mencionado se puede realizar en diferentes puntos, no solamente cuando está por concluir y concluido el proyecto; mientras el monitoreo debe ser una proceso que se realice de manera constante a continuación se presentan algunas preguntas claves para realizar ambos procesos, se muestran de manera conjunta ya que ambos procesos se van complementando, estas preguntas pueden elaborarse en un formato con las formalidades de cada institución, adaptarlas para darle un enfoque para un monitoreo o para realizar una evaluación final o intermedia, lo cual se verá de acuerdo a la redacción que se le dé a las mismas; estas preguntas fueron tomadas y adaptadas de (UNICEF, 2017) y (FAO, 2014):

1. Preguntas sobre el diseño del proyecto, con las cuales se puede evaluar la idoneidad del proyecto y la coherencia del mismo.

- a. ¿Se identifican claramente el problema e involucrados en el mismo, dentro del contexto del proyecto?
- b. ¿El problema que se atiende es relevante, es decir; su importancia es tal que justifica la existencia del proyecto?
- c. ¿A qué objetivo del Plan Nacional de Desarrollo, se encuentra vinculado el proyecto?
- d. ¿El proyecto tiene un objetivo estratégico?
- e. ¿Se cuenta con resultados claros, previstos dentro de los distintos niveles de la cadena de resultados?
- f. ¿Se encuentran estructurados adecuadamente, los recursos, actividades, resultados y estrategias, en el proyecto?

2. Preguntas sobre la accesibilidad de información relacionada al proyecto.

- a. ¿Se cuenta con toda la información necesaria documental y estadística sobre el contexto y área en la que se ejecuta/ejecutará el proyecto?
- b. ¿Las líneas base para los indicadores de eficiencia y eficacia, se cuenta con la información con la cual se realizó la estimación?
- c. ¿Los medios de verificación son pertinentes, confiables y económicos?
- d. ¿Dispone el proyecto, de un sistema de monitoreo para recopilar y organizar de manera sistemática la información, con detalle de responsabilidades, periodicidad y recursos necesarios para este proceso?
- e. ¿A qué tipo de información relacionada al proyecto se puede acceder vía electrónica y documental?
- f. ¿Qué tipo de información estará disponible del proyecto, para personas externas al mismo?
- g. ¿Se utiliza la información generada por el proyecto, para un proceso de retroalimentación?

3. Preguntas sobre contexto del proyecto y su relación con otros proyectos

- a. ¿Cuál es el grado de participación de los diferentes actores del proyecto?
- b. ¿El proyecto cuenta con los recursos y capacidades necesarias para emprender una evaluación completa, del mismo?
- c. ¿Es el contexto sociopolítico e institucional favorable, (es decir si existe cultura de evaluación o grupos externos que manifiesten interés en realizar una evaluación)?
- d. ¿Existen otros proyectos, con los cuales este proyecto pueda ser complementario?
- e. ¿Existe algún otro proyecto, con el que este pueda entrar en competencia?

4. Preguntas relacionadas a la rendición de cuentas

- a. ¿Se encuentra definida la estructura y responsabilidades dentro del proyecto?

- b. ¿Las personas que se consideran como cuentadantes, se involucran y rinden cuentas del proyecto?
- c. ¿Qué instrumentos utiliza el proyecto, para asegurar que los recursos se están utilizando de manera adecuada, y en caso de brindar productos directos a la población, como se puede verificar que estos son canalizados de manera correcta?

Algo importante, que quizá sea lo más difícil de medir o establecer, es determinar si hubo o está existiendo una razón de cambio, a raíz de la ejecución de un proyecto, para poder establecer esa medición del cambio a través de realizar comparaciones, para ello se muestra un cuadro que describe (COSUDE / SDC, 2011), como se podría medir el cambio:

Tabla No. 15
Medición del cambio

Tipo de comparación	Aspectos metodológicos	Ventajas	Desventajas
Antes / después	Línea base, evaluar el cambio comparando la situación al inicio del proyecto con la situación actual.	Factible si existen datos de la línea base y éstos son coherentes con los datos de monitoreo actualizados.	Atribuir el cambio a la intervención del proyecto podría ser difícil, factores externos.
Con / sin	Comparación o grupo de control, evaluar el cambio comparando la situación del grupo meta con la situación de los grupos fuera del proyecto.	Permite atribuir el cambio al proyecto, sobre todo si existe la línea base disponible para la intervención y grupo de control.	Dificultades para encontrar grupos adecuados para la comparación, puede ser costoso y complejo.
Diferencia en la diferencia (lo mejor para el monitoreo)	Línea base y grupo de comparación, evaluar el cambio comparando (primera diferencia), antes y después del proyecto (segunda diferencia).	Proporciona máxima precisión. Controla el tiempo y efectos en una ubicación fija, teniendo en cuenta sesgos de confusión (influencias por otro proyecto y otros factores)	Tiene la más alta exigencia de datos en comparación con los otros métodos.
Retrospectiva	Reconstruir el cambio: Evaluando el cambio tratando de reconstruir la línea base y pidiendo a los destinatarios que reconstruyan el proceso de cambio.	No necesita línea base	Los resultados pueden no ser precisos, la situación inicial no está clara, a veces con error en la medición, puede ser difícil determinar la atribución del proyecto.

Fuente: Tomado de Planificación y Monitoreo en la Gestión basada en Resultados de Proyectos y Programas, COSUDE/SDC, página 35. http://www.evalperu.org/sites/default/files/resources/file/PCM_Manual_espanol.pdf

Definitivamente, es necesario que se implemente la comparación como un método para realizar el monitoreo y la evaluación, claro está, que el éxito de ambos procesos depende que haya habido una adecuada planificación y formulación del proyecto, especialmente a los datos estadísticos, que son el punto de apertura para definir indicadores (de eficiencia y eficacia) y líneas base.

Teniendo los resultados de medición del cambio, es necesario evaluar el mismo, porque siempre se corre el riesgo de sesgos, de mediciones no tan objetivas, ya que hay múltiples factores que por pequeños que parezcan, pueden incidir en un proyecto.

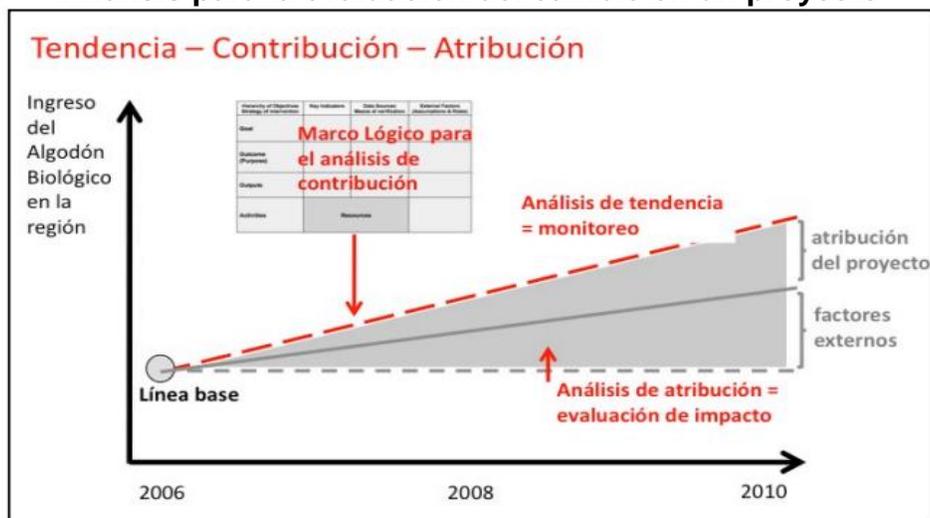
Para realizar la evaluación del cambio (COSUDE / SDC, 2011), hace referencia a tres tipos de análisis, los cuales son.

Análisis de Tendencias: Con este se demuestra hasta donde se puede observar un cambio de efectos esperados a lo largo del tiempo, es importante para ello establecer una línea base al inicio del proyecto, respondiendo a la pregunta ¿Se está en la dirección correcta?

Análisis de Contribución: Demuestra en qué medida el proyecto puede ser una de las causas de los cambios observados en los efectos esperados, apoyándose en el Marco Lógico y un adecuado sistema de monitoreo, como bien indica el autor del documento, este análisis debe ser parte integral de cualquier evaluación e informe de monitoreo, para responder a la pregunta ¿Son correctos los argumentos y supuestos que se plantearon?

Análisis de Atribución: Evalúa la proporción del cambio observado que puede realmente atribuirse al proyecto evaluado.

Gráfica No. 8
Análisis para la evaluación del cambio en un proyecto



Fuente: Tomado de Tomado de Planificación y Monitoreo en la Gestión basada en Resultados de Proyectos y Programas, COSUDE/SDC, página 36. http://www.evalperu.org/sites/default/files/resources/file/PCM_Manual_espanol.pdf

Para seguir profundizando en más herramientas para el monitoreo y evaluación, que claramente son dos actividades que en este país no se encuentran normadas de manera obligatoria, y que más se realizan para dar cumplimiento a los requerimientos de los cooperantes de cada proyecto, esta entidad (COSUDE / SDC, 2011), desglosa otros métodos para el tema en mención, estas se describen como sigue:

Métodos básicos: Tal como su nombre lo indica, son los más conocidos y son adecuados para medir y registrar cambios, entre estos están: Análisis de los interesados, revisión de documentos, mediciones biofísicas, observación directa, análisis de costo/beneficio, entrevistas (estructuradas, semi-estructuradas), estudios de casos.

Métodos de discusión para grupos: Son apropiados para el monitoreo participativo y procesos de evaluación, es necesario definir previo a realizarlo a los grupos que se realizará ya que puede ser a beneficiarios directos, las personas que laboran en el proyecto, de las cuales es importante tener una impresión, de cómo se llevan las cosas a lo interior del proyecto, entre los métodos se encuentran: lluvia de ideas, grupos focales, elaborar FODAS, juego de roles.

Métodos para obtener información distribuida en el espacio: Como se refiere a aspectos geográficos, puede tomarse en cuenta cuando son proyectos que impliquen construcciones, mencionando por ejemplo: croquis, transectos, cartografía SIG, fotografías y video.

Métodos para analizar vínculos y relaciones: Sirven para captar cambios dentro de las relaciones entre grupos y problemáticas que pueda darse durante el ciclo del proyecto, refiriéndose al proceso en el cual se brinda el servicio o producto, ya que esto puede influir de manera positiva o negativa, los métodos son por ejemplo: mapas mentales, diagramas de impacto, arboles de problemas y objetivos.

Teniendo establecido cuáles serán las herramientas de monitoreo y evaluación dentro del proyecto, las cuales puede ajustarse de acuerdo al contexto y coyuntura en la cual se desarrolle el mismo, dejando en claro quiénes serán los actores del monitoreo, hasta donde llega su intervención, de igual manera con la evaluación; para finalmente determinar quiénes tomaran acciones basadas en los resultados que se deriven del monitoreo y evaluación, ya que no se puede ser juez y parte en ambos procesos, porque eso restaría objetividad a las acciones que se pretendan realizar.

En los proyectos de cooperación internacional, deben verse involucradas en los procesos anteriores, personas del cooperante y personas por parte de la entidad que se encuentra ejecutando el proyecto, a nivel país la evaluación y el monitoreo no va más allá, para poder ajustar las acciones necesarias mientras se puede en el tiempo de vida de determinado proyecto, ni tampoco al final del mismo cuando se debe verificar que efectivamente se tuvo un resultado, para poder dar seguimiento a ese resultado o buscar complementarlo con la ejecución de otro proyecto.

Evaluación y presentación de informes

Durante la vida del proyecto, la presentación de informes es obligatoria, cada cooperante tiene lineamientos específicos y a nivel país realmente no hay formatos o más que formatos estatutos que indiquen cual debe ser la razón principal para la emisión de informes, regularmente se elaboran en función de cumplir con plazos de presentación. En el marco de la gestión por resultados, el objetivo principal de los firmes según (COSUDE / SDC, 2011), es el de explicar la implementación del proyecto a los donantes y socios nacionales, debiendo incluir aspectos como:

- a. Considerar todos los recursos con que se cuenta, para que el proyecto sea financiado.
- b. Brindar información sobre los resultados y efectos que se esperan.
- c. Describir las experiencias que han generado aprendizaje, en todas las fases del proyecto, esto dependerá, de la presentación del informe si es un informe intermedio o final.
- d. Detallar el contexto, dentro del cual se desarrolla el proyecto en cada tiempo, puesto que las condiciones socio políticas y económicas en un país pueden cambiar cada año, o en un menor tiempo.

A continuación para poder tomar en cuenta como podría ser una programación de informes, se cita el ejemplo tomado de (COSUDE / SDC, 2011), para dar una idea que un informe no es solo plasmar números y decir se hizo esto o aquello, debe tener un objetivo, propiciar la toma de decisiones en función de resultados positivos o negativos.

Tabla No. 16
Programación de presentación de informes

Descripción	Informe semestral	Informe Anual	Informe Final
Autor	Líder del proyecto	Líder del proyecto	Funcionario a cargo de la Unidad Ejecutora
Destinatarios primarios	Funcionarios encargados de la organización ejecutiva	Funcionarios del cooperante y la organización ejecutiva	Funcionarios del cooperante y del gobierno del país beneficiario
Propósito principal	Dirección de la implementación del proyecto	Exposición de resultados	Exposición de los resultados que el proyecto alcanzó.
Enfoque	Situación de insumos, monitoreo de resultados esperados, ejecución presupuestaria	Contexto del proyecto, resultados alcanzados, experiencias aprendidas, ejecución presupuestaria	Los efectos generados por la ejecución del proyecto, y las lecciones aprendidas.
Documento de referencia	POA y presupuesto anual	POA y presupuesto anual	Presupuesto General del Proyecto.

Fuente: Tomado y adaptado de Planificación y Monitoreo en la Gestión basada en Resultados de Proyectos y Programas, COSUDE/SDC, página 55. http://www.evalperu.org/sites/default/files/resources/file/PCM_Manual_espanol.pdf

Cuando se refiere a líder del proyecto, este puede tener el título de administrador, responsable, gerente, según sea la estructura organizacional que fue diseñada, en Guatemala, se refiere al funcionario de la unidad ejecutora, a un Ministro si se trata de un Ministro de Estado, a un Secretario/a, si es una Secretaría de Gobierno, y dado que ellos serán los responsables de velar porque el proyecto a nivel del gobierno local se maneje de manera adecuada, adicionalmente la unidad ejecutora, es quien brinda los recursos que se requiere de la contrapartida, en ocasiones también brinda espacio físico para las instalaciones, pero son cuestiones que deben ir el documento del proyecto.

Los informes deben cumplir con ciertos criterios para poder considerarse que tiene atributos de un informe de calidad, sin importar quien sea el principal interesado en leer lo que el informe revela, este debe ser objetivo, veraz, oportuno, estar sustentado en

evidencia, la característica de oportuno es primordial ya que si hay algo que no está saliendo conforme lo planeado, no se esperará un año para tratar de corregirlo, y hacerlo saber a quienes toman las decisiones, por lo que también debe ser conciso, evitar repeticiones innecesarias.

La parte financiera de un informe debe ser relevante, mostrar coherencia entre lo ejecutado y las metas alcanzadas, si existen brechas deben justificarse si la razón de las mismas no obedece a un factor de carácter negativo, reflejar si los procedimientos y actividades realizadas son viables económicamente, en función del costo/beneficio.

Para mejorar la presentación de informes, en el marco de la gestión para resultados (UNICEF, 2017), establece nueve consejos para ello:

- a. Planificar, programar y anticipar la presentación de informes, así se tiene el tiempo suficiente de validar la información para que no genere dudas, tener en cuenta la fecha de corte para extraer datos, para decir a tal fecha, estos son los resultados, programar quien debe realizarlo, quien validarlo, quien aprobarlo, establecer la frecuencia de los mismos.
- b. Expresarse con claridad y concisión.
- c. Utilizar el lenguaje del cambio.
- d. Informar sobre resultado, no sobre procesos o actividades.
- e. Contextualizar el progreso logrado.
- f. Analizar el progreso.
- g. Tener cuidado con la atribución de resultados.
- h. Destacar las alianzas
- i. Ilustrar los resultados alcanzados.

Los 9 consejos anteriores, deben incorporarse en la redacción de informes, no requiere una elaboración más allá del análisis y revisión adecuadas previo a la presentación y los requisitos mínimos de contenido en un informe final, deberían ser los siguientes:

- a. Datos e información general del proyecto.
- b. Antecedentes del proyecto, desarrollando el contexto sobre el cual se ejecutó, información relacionada al propósito y los resultados que se esperaban desde su formulación.
- c. De la ejecución del proyecto, los resultados alcanzados, los productos que se generaron, el efecto que generó, como se continuará con la sostenibilidad de dichos efectos, limitaciones que se presentaron y un análisis financiero completo.
- d. Detalle de todas las instancias que participaron en el proyecto, que apoyaron la labor de manera directa e indirecta.
- e. Lecciones aprendidas.
- f. Conclusiones y recomendaciones.

Evaluación ex post

Al finalizar el proyecto, este no concluye con cumplir el requisito de la entrega de un informe final, después de ello es necesario dar un seguimiento final a través de la evaluación ex post, la lista de puntos a verificar con ello son:

Impacto: La evaluación debe responder ¿Se logró el resultado principal del proyecto?, más allá de lo que pueda indicar el informe final; ¿El proyecto contribuyó a la solución de un problema a nivel país?; ¿Existen impactos positivos o negativos a raíz de la implementación del proyecto, que sean ajenos al objetivo principal del mismo?

Sustentabilidad: ¿Aunque el proyecto finalizó, el resultado alcanzado aún persiste? ¿Existe apoyo y seguimiento a nivel político para dar continuidad a los resultados alcanzados? ¿La unidad ejecutora de proyecto, cuenta con capacidad y recursos para continuar con las actividades que generan resultados?

A continuación se describe el contenido mínimo de un informe de evaluación ex post_

1. Datos generales del proyecto: Nombre, unidad ejecutora, responsable del mismo, fechas de inicio y finalización, ubicación geográfica, cooperante.

2. Detalle del monto total del proyecto, desglosando los fondos de contrapartida y los fondos que brindó el cooperante.
3. Resumen sobre el proyecto.
4. Análisis de la matriz de marco lógico que el proyecto utilizó, indicando si se realizó o cumplió lo plasmado en dicha matriz.
5. Aspectos a evaluar:
 - 5.1 Objetivos y resultados, su calidad, concordancia y consistencia.
 - 5.2 Metodología y plan de trabajo, que tengan coherencia con los resultados planteados.
 - 5.3 Impacto del proyecto sobre el tema que se incursiono (deserción escolar, agropecuario, seguridad social, entre otros.)
6. Observaciones y comentarios.
7. Anexo de resultados, desglosando el resultado esperado versus el resultado que se alcanzó.

Lecciones aprendidas

La razón de implementar las lecciones aprendidas en la ejecución de proyectos de cooperación internacional, es la de transmitir conocimiento empírico a nuevos proyectos que pueden llegar a presentar situaciones similares, y esto puede ayudarlos en la toma de decisiones.

Tabla No. 17
Matriz de Lecciones Aprendidas

Fase del proyecto en donde se presentó la situación	Situación	Acciones realizadas	Resultado	Persona a la que le interesa la lección aprendida.
En el primer año de ejecución	Construcción de escuelas sin contar con personal suficiente para ello.	Se recurrió a una contratación extraordinaria, para contar con más personal	Se elevaron los costos y hubo un retraso de 2 semanas	Gerente del Proyecto, Personal encargado de las contrataciones en el proyecto.

Fuente: Elaboración propia.

El ejemplo anterior, es un sencillo ya que existe diversidad de situaciones que es necesario darlas a conocer de un proyecto a otro, las cuales deberían contemplarse dentro de los apartados de información pública.

En el marco de la gestión por resultados, aunque se cuenta con herramientas básicas para aplicarla de manera eficaz, quedan espacios para poder realizar una labor más sistemática, pero debe sustentarse en un marco legal que la regule, ya que cuando no existe obligatoriedad, la voluntad de planificar y evaluar de mejor manera, se sigue apegando a un enfoque burocrático.

4.6 Gestión de la Cooperación Internacional

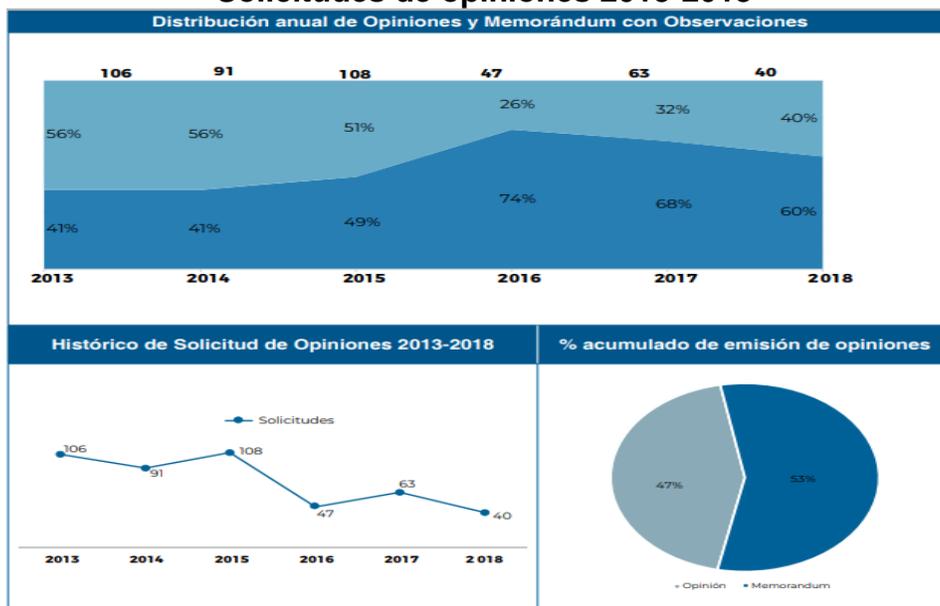
De acuerdo al III Informe de CINR para el Desarrollo: Más allá del 2015 Guatemala y la Alianza Global 2013-2014, las opiniones favorables en cuanto a proyectos se refiere fueron las siguientes: En el 2013, se atendieron 106 solicitudes de dictamen y en el año 2014 fueron 91 solicitudes, de las cuales indican que un “promedio” de 41% se dictaminaron favorablemente, de las 197 solicitudes 110 fueron dictaminadas a través de un memorándum con observaciones.

Posteriormente, en el Cuarto Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR) para el Desarrollo, La CINR en el Marco de la Implementación del PND K’atun y los ODS 2015-2016, se indica que para el año 2015 se han recibido 108 solicitudes de dictamen y para el 2016 un total de 47, de ese total (155), 67 fueron resueltas favorables y 67 con memorándum de observaciones.

De acuerdo al Quinto Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable para el Desarrollo Guatemala 2017-2018, para el año 2017 se presentaron 63 de las cuales fueron 20 dictaminadas favorable y 43 con memorándum; mientras para el año 2018 fueron 40, de las cuales 16 fueron favorables y 24 a través de memorándum de observaciones.

A continuación una gráfica para visualizar de mejor manera los datos anteriores:

Gráfica No. 9 Solicitudes de opiniones 2013-2018



Fuente: Tomado de Quinto Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable para el Desarrollo Guatemala 2017-2018. SEGEPLAN.

Si se toma en cuenta que desde el año 2015, fue cuando formalmente se empezó a implementar la gestión por resultados, las solicitudes de opinión mostraron un decremento, lo cual podría asumirse que obedece a que ahora existe un mejor planteamiento de que proyectos son necesarios o contribuyen de mejor manera a los planes formulados a nivel nacional, lo cual sería una buena razón. Pero el porcentaje de solicitud de opinión que se resuelven con memorándum de observaciones sigue siendo mayo, entonces se tienen menos opciones de proyectos para opinión y son menos los que se presentan de manera adecuada en el primer intento por llamarle de alguna manera.

Los datos para el 2019, obtenidos a través de una consulta a la Unidad de Información Pública de SEGEPLAN, fueron de 19 solicitudes de opinión, de las cuales 2 se aprobaron a través de memorándum de observaciones.

Los informes consultados, no muestran cómo se mide la calidad del gasto ejecutado, ni como los proyectos contribuyeron o no a los resultados por ejemplo de la política del

gobierno 2016-2020, es más en el quinto informe emitido por SEGEPLAN se puede apreciar lo siguiente:

“Para octubre de 2018, de los cincuenta y dos proyectos negociados en las Comisiones Mixtas, veinticinco estaban en ejecución, lo que representa un 48%; trece estaban aprobados y seis en gestión; y ocho proyectos con el estatus cancelado y finalizado. Es importante indicar que, de los proyectos aprobados, no todos pueden llevarse a ejecución, puesto que hay factores externos que pueden condicionar su operativización. Uno de ellos es el ciclo presupuestario del país que no coincide con la temporalidad de los proyectos y, por ende, no permite programar los recursos necesarios para su operativización”. Pág. 99.

Con base a lo anterior, se constata que una opinión favorable tampoco es garantía de llevar a cabo un proyecto, lo más importante es contar con los recursos financieros, los cuales como se mencionó al inicio del capítulo, si no existe una aprobación del presupuesto, se trabaja con el presupuesto del año anterior, aunado a que como se ha venido indicando existen deficiencias en las áreas de planificación en las distintas instituciones del gobierno.

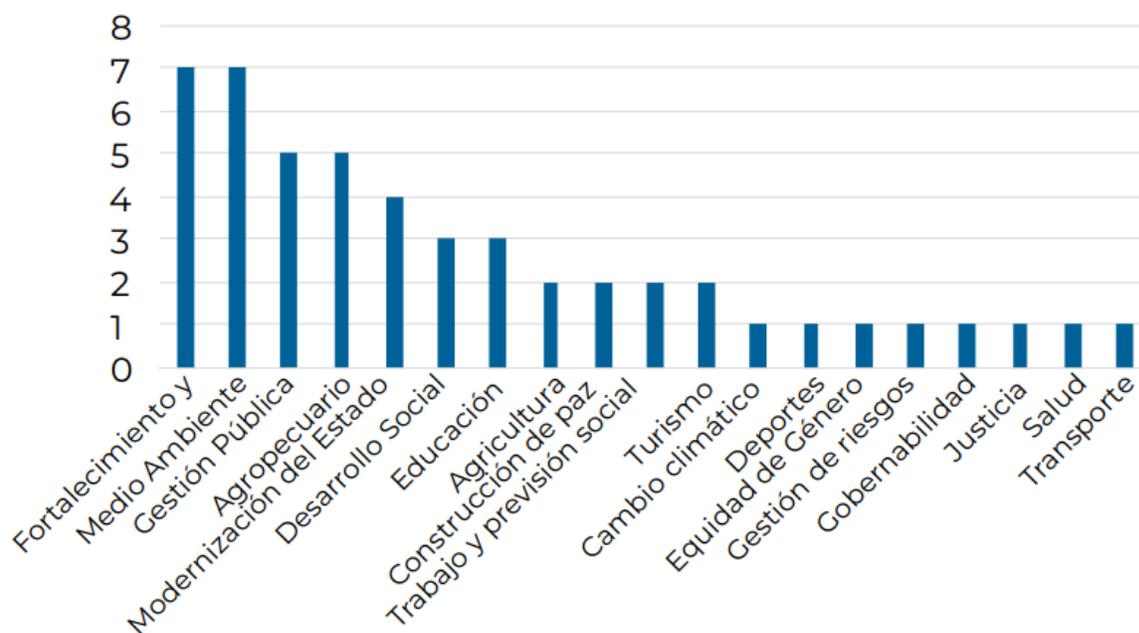
Entonces se recae, en que la gestión por resultados esta implementada, el SICOIN fue integrado con el módulo de presupuesto por resultados, se desarrollan planes con base a este modelo de gestión pero al final no existe evidencia, que los proyectos de cooperación internacional, que las actividades se encuentren realmente funcionando de esa manera.

Se mencionó lo de los resultados esperados según la política de gobierno 2016-2020, dentro de los cuales se pueden mencionar los siguientes resultados que se planteó alcanzar:

- a. “Aumentar la efectividad de la gobernanza, de acuerdo con el ranking mundial, llevándola de 25 en 2014 hasta situarla en 50 en 2019”.
- b. “En 2019, la tasa de homicidios se redujo en 6 puntos”.

Ahora bien, en el informe de cooperación internacional, al 2018 se tendría que visualizar como van estos resultados, para ir determinando si se alcanzará o no el resultado, lo cual a nivel institucional se tuvo que haber ido monitoreando y evaluando, más aún si en dicho informe (Quinto Informe SEGEPLAN) se señala que existieron proyectos en ese tema, de acuerdo al siguiente gráfico:

Gráfica No. 10
Sectores beneficiados con proyectos período 2016-2018



Fuente: Tomado de Quinto Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable para el Desarrollo Guatemala 2017-2018. SEGEPLAN.

Se puede apreciar que el primer resultado que se tomó como ejemplo podría encajar en el apartado del sector gobernabilidad y el según en justicia, o debió identificarse como seguridad y justicia, se evidencia que no existe el nombre de los proyectos a los que se hace mención, entonces se están rindiendo informes bajo el enfoque programático de siempre, sin hacer énfasis a resultados, sin tener una planificación estratégica realmente definida.

Otro punto relevante, es que a nivel de cooperantes, se cuenta con guías definidas para elaborar planes de monitoreo, evaluación, en otros países existen informes de

evaluaciones ex post a proyectos, el desglose de lecciones aprendidas y buenas prácticas, pero en los informes consolidados de la cooperación en el país se reflejan datos e información que no concluye en impactos generados.

Si bien, el enfoque de la gestión por resultados es pro transparencia, y actualmente el proceso presupuestario es más abierto, como se le denomina ahora Presupuesto Abierto, con lo cual las personas pueden informarse sobre el tema, siempre la discusión va en razón de los montos, de asignar cantidades a actividades, no se ve que las discusiones vayan encaminadas a los resultados que se quieren alcanzar, porque cada año no se presenta un informe del monitoreo y evaluación de lo que se realizó en el año anterior.

Y lo anterior, también trae a colación el informe que se emite de la liquidación de presupuesto, informe a cargo de la fiscalización que realiza la Contraloría General de Cuentas, el cual se enfoca en aspectos administrativos (que no que este mal), aplicación de renglones, pero no tiene una guía para poder fiscalizar si el presupuesto logro resultados tangibles.

No se utilizan matrices que reflejen realmente las prioridades que deben atenderse, a través de proyectos de cooperación internacional, donde los recursos del país, no se dan abasto; pero no se puede afirmar que los recursos del país son insuficientes, si no se puede medir la calidad del gasto. Los indicadores de Ministerios como Salud Pública y Educación, se enfocan en indicadores de cobertura (que no está mal), pero se cae en lo mismo, se puede tener una cobertura de vacunación al 98% por ejemplo, pero ese porcentaje de personas/niños vacunados, en realidad tuvieron un efecto favorable en su salud, la cobertura de 95% de una escuela, refleja que los niños que están en ella al menos tiene un 95% de comprensión de lectura, los indicadores no reflejan la calidad del servicio que se está brindando.

Debe tomarse en cuenta indicadores basados a los procesos tanto administrativos como financieros para medir la eficiencia en el uso de los recursos.

Los informes de la gestión de la cooperación internacional en Guatemala, no reflejan un cambio significativo en los últimos 3 informes, donde se evidencie que la gestión por resultados se ha ido implementando de manera correcta, sino que todo existe aún mucha letra muerta, y deficiencias que se debe atender (detalladas en el capítulo cuatro), para poder agregar valor a la gestión pública.

4.7 Opinión calificada

El resultado del cuestionario realizado, evidenció que si existen brechas por cerrar en la vinculación de la gestión por resultados – presupuesto – planificación – logros alcanzados, porque se tiene la idea que a más porcentaje de ejecución, es una buena gestión y no significa eso necesariamente.

Se coincide en que capacitaciones, talleres, documentos y similares, no son la única manera que garantiza que las personas encargadas del área financiera y planificación, puedan realizar una aplicación del modelo de gestión por resultados, ya que debe existir el factor de voluntad política, pues las decisiones se toman a un alto nivel, no necesariamente al nivel de las personas que hacen la labor programático-financiera.

Sin duda, la gestión por resultados ha llegado para permanecer por mucho tiempo, es algo que se aplica en muchos países, que han estado anuentes al cambio, es un modelo que es compatible con metodologías y/o herramientas que están vinculadas a proyectos, además que se debe tener la visión que cada gobierno entrante por un período de 4 años, es un proyecto, que tiene muchos proyecto inmersos, y una infinidad de resultados por alcanzar, toda una red de resultados, y que debe ser evaluado cada 4 años.

La gestión por resultados, en si misma se puede aplicar al gobierno por su periodo, a los proyectos que se dan en esos 4 años, a los proyectos que continúan independientemente si coinciden con el ciclo de un ejercicio fiscal, con el ciclo de un

proyecto, o con el ciclo del proceso de formulación de un presupuesto, eso va más allá de los ciclos antes mencionados.

Si se implementara de manera integral, la gestión por resultados todos los proyectos de cooperación, se conocerían los impactos que han generado, porque en definitiva ha habido buenos resultados que no se conocen porque no se miden, y se han dado resultados no tan buenos, que pueden repetirse porque no se miden, porque no se conocen las lecciones que dejó el proyecto, como las manejo para así evitarlas, o dar mejores soluciones a los inconvenientes que se presentan.

Al final, aún existen deficiencias en los herramientas que se utilizan para realizar la planificación a nivel institucional y a nivel de formulación del presupuesto debe partirse de los resultados que se esperan y a nivel gubernamental dar prioridad a las actividades que impactan directamente en la consecución de objetivos, más allá de que institución realice que cosa.

.CONCLUSIONES

Como producto de la investigación realizada, a continuación se enlistan las conclusiones que se obtuvieron de la misma:

1. Se rechaza la hipótesis planteada, ya que actualmente no se puede establecer el valor agregado de la gestión por resultados, en los proyectos de cooperación internacional, puesto que el seguimiento, monitoreo y la evaluación de los mismos, no se encuentra regulada, a pesar de formar parte de los pilares de este modelo de gestión.
2. El modelo de gestión por resultados, se relaciona de manera directa con los proyectos, ya que los pilares de este modelo son compatibles dentro de las fases que atraviesa un proyecto, para finalmente alcanzar un resultado.
3. La Administración del Gobierno Central, a través de la implementación de la gestión por resultados, se ha beneficiado con avances en acciones encaminadas para fortalecer la planificación institucional y la formulación presupuestaria, para dejar de lado el enfoque tradicional.
4. Los sectores en los cuales se han llevado a cabo proyectos con fondos de cooperación internacional, no corresponden a áreas prioritarias (salud y educación con 1 y 3 proyectos respectivamente durante 2016-2018), por lo cual en el Presupuesto por Resultados, no se encuentran priorizados dichos sectores.
5. La importancia de la gestión por resultados en las distintas fases de un proyecto de cooperación internacional, radica en que desde la fase de preinversión se plantea la base sobre la cual se pretende generar un resultado, durante la fase de inversión permite el establecimiento concreto de indicadores enfocados a medir impactos, durante la ejecución busca la evaluación oportuna, para corregir factores que pueden afectar la consecución de resultados.

6. No existe un marco normativo, del monitoreo, evaluación y evaluaciones ex post de los proyectos, por lo cual no es posible conocer e identificar los impactos y resultados alcanzados con los proyectos, entonces no se puede hacer una rendición de cuentas adecuada a un cooperante, para mostrar la eficiencia con la cual se manejaron los recursos proporcionados, para poder gestionar recursos en próximas oportunidades.
7. Existen debilidades y desactualización en los instrumentos que se utilizan para abordar la planificación estratégica a nivel institucional y país, ya que a pesar que existen talleres, capacitaciones y demás sobre dichos aspectos, aunado a la rotación del personal, conlleva a que la planificación no se enfoque adecuadamente a los resultados reales que se buscan.
8. No se cuenta a nivel gobierno, con un sistema estadístico que genere información real y oportuna sobre economía, población y demás elementos, para poder planificar en función de grupos vulnerables, características económicas de la población y poner en marcha proyectos de acuerdo a las características según corresponda, teniendo la información necesaria para generar indicadores y tasas, apegados a la realidad actual,.

RECOMENDACIONES

A continuación se enlistan las recomendaciones producto de la investigación, a efecto de que lo entes y/o personas involucradas, puedan generar acciones para fortalecer la gestión por resultados y gestión de proyectos en este país.

1. A las autoridades del Gobierno Central, evaluar la creación de un marco legal, que regule la evaluación ex ante, la ejecución y la evaluación ex post en los proyectos, dicho marco legal debe contemplar la normatividad y fortalecimiento del sistema SNIP, así como también la creación de un banco de proyectos, que se encuentren precalificados, para poder impulsar los proyectos en áreas prioritarias, a través del uso de los fondos provenientes de la cooperación internacional.
2. A las autoridades de Gobierno Central, realizar una reorganización a nivel institucional, con el objetivo de actualizar los perfiles institucionales para poder dar cobertura a todas las actividades que son necesarias para atender a la población, para no dejar descubiertas áreas y eliminar funciones que puedan caer en duplicidad por instituciones distintas, dicha reorganización, permitirá identificar el grado de responsabilidad de cada institución para poder alcanzar los objetivos trazados a nivel nacional y sectorial.
3. A las autoridades de Gobierno Central, generar una agenda a nivel nacional de monitoreo y evaluación, para políticas, planes y proyectos, para poder tomar decisiones correctivas o realizar ajustes necesarios de acuerdo a los distintos escenarios que se van presentando y mejorar la gestión pública.
4. A la SEGEPLAN, actualizar los instrumentos y herramientas metodológicas que existen o si surge la necesidad crear nuevos, para fortalecer la gestión institucional de planificación y proyectos en las distintas entidades de gobierno, así también brindar el apoyo técnico necesario para que cada una de ellas elabore planes de trabajo en las áreas de seguimiento y evaluación, para

detectar desviaciones o debilidades durante el desarrollo de los proyectos que tengan a cargo como unidades ejecutoras.

5. Al MINFIN, evaluar y modificar según corresponda la metodología para la elaboración del presupuesto nacional e institucional, para que estos se encuentren orientados a resultados, no basándose en montos, para generar valor a lo ejecutado; asimismo realizar los talleres y capacitaciones necesarias para crear una guía estandarizada en cuanto a la formulación de presupuesto, que pueda cubrir generalidades utilizadas por los cooperantes, al momento de ejecutar fondos de cooperación y brindar fondos de contrapartida.
6. En el área de fiscalización, a la Contraloría General de Cuentas, al momento de realizar la labor fiscalizadora, considerar evaluar la gestión de los indicadores de cada institución y proyectos, y si estos evidencian logros de resultados institucionales, que la evaluación adicional a los factores financieros y de cumplimiento, incluya la evaluación económica y el impacto social de los gastos realizados.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, R., Huaita, F., & Mesinas, J. (2012). *En camino de un Presupuesto por Resultados (PpR): Una nota sobre los avances recientes en la programación presupuestaria*. Perú: Dirección General de Presupuesto Público.
- Arenas de Mesa, A., & Berner Herrera, H. (2010). *Presupuesto por Resultados la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central*. Chile: Ministerio de Hacienda.
- Asociación de Municipios de Honduras. (2012). *El modelo de Presupuesto por Resultados, una nueva apuesta en la administración pública municipal*. Honduras: Caracol Impresiones.
- Banco Mundial. (2004). *Buenas prácticas recientemente identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo*. OCDE - BANCO MUNDIAL: Primera Edición.
- BID - CLAD. (2007). *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. Documentos Debate del CLAD: Estado, Administración Pública y Sociedad.
- BID. (2011). *Módulo 1: Gestión para resultados en el ámbito público, en gobiernos subnacionales*. PRODEV INDES VIRTUAL: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Editores: Jorge Kaufmann, Mario Sanginés y Mauricio García Moreno.
- Cooperación Española. (2007). *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. DGPOLDE.
- DIPRES. (2015). *Evaluación Ex post: Conceptos y Metodologías*. Chile: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.
- FAO. (2014). *Gestión Pública con base en resultados, Módulo 3*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- García López, R., & García Moreno, M. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Segunda Edición: Banco Interamericano de Desarrollo.
- González Gómez, J., & Velasco Sánchez, E. (2014). La evolución del presupuesto basado en resultados en México, 2004-2012: transferencia e implantación de una política pública. *CLAD Reforma y Democracia*. No. 58, 101-134.

- Makón, M. P. (2000). *El modelo de gestión por resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional*. Santo Domingo, República Dominicana: V Congreso Internacional del CLAD.
- MINFIN. (2013). *Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados*. Guatemala: MINFIN/SEGEPLAN.
- MINFIN, M. (2013). *ABC de Gestión por Resultados*. Guatemala: 1ra. Edición.
- MINFIN / Edgar Aníbal Hernández Navas (2014). *Reflexiones de los avances en la implementación de la Gestión por Resultados en Guatemala*.
- MINFIN (2016). *Aprendiendo sobre el proceso presupuestario*. Guatemala.
- Morales López, H. (2007). *¿Por qué tanta frustración? La cooperación internacional en la década de la Agenda de la Paz en Guatemala*. Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.
- OCDE. (2010). *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*. Banco Mundial.
- Paredes G., F. (2011). *El presupuesto público aspectos teóricos y prácticos*. Venezuela: Universidad de Los Andes. Edición Digital.
- SEGEPLAN. (2015). *Tercer Informe de CINR para el Desarrollo "más allá del 2015: Guatemala y la Alianza Global" 2013-2014*. Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.
- SEGEPLAN. (2017). *Glosario de Términos de Cooperación Internacional No Reembolsable 2017*. Tercera Edición, Guatemala.
- SEGEPLAN. (2018). *Cuarto Informe de CINR para el Desarrollo "La CINR en el marco de implementación del PND K'TUN Y LOS ODS" 2015-2016*. Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.
- SEGEPLAN. (2019). *Guía Orientadora, Programas y Proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable*. Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.
- SEGEPLAN. (2020). *Quinto Informe de CINR para el Desarrollo Guatemala 2017-2018*. Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.
- UNICEF. (2017). *Manual sobre la gestión basada en resultados: la labor conjunta en favor de la niñez*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia: The Write Way Inc.

USAID/Perú. (2009). *Acercándonos al Presupuesto por Resultados*. Lima: NEVA STUDIO SAC.

EGRAFÍA

AGEP. (2014). *Curso Especializado en Gestión por Resultados*. Guatemala: <http://www.flacso.edu.gt/wp-content/uploads/2014/09/Modulo-VI-Taller-de-salida.pdf>.

COSUDE / SDC. (2011). *Planificación y Monitoreo en la Gestión basada en Resultados de Proyectos y Programas*. Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación: obtenido de http://www.evalperu.org/sites/default/files/resources/file/PCM_Manual_espanol.pdf.

Fundación CIDEAL. (s.f.). *Fundación CIDEAL*. Recuperado el 11 de julio de 2020, de <https://www.cideal.org/wp-content/uploads/2019/04/CIDEAL-compatibilidad-GoRD-EML.pdf>

Pérez-Jácome, D. (s.f.). Recuperado el 18 de febrero de marzo, de http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf

SEGEPLAN. (2013). *Manual de Formulación y Evaluación de Proyectos*. Recuperado el 5 de agosto de 2020, de SEGEPLAN: [http://snip.segeplan.gob.gt/sche\\$sinip/documentos/Manual_de_Formulacion.pdf](http://snip.segeplan.gob.gt/sche$sinip/documentos/Manual_de_Formulacion.pdf)



ANEXO



Universidad de San Carlos de Guatemala
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Postgrado
Maestría en Formulación y Evaluación de Proyectos
Sustentante: Licda. Vilma Vanessa Paredes López

**CUESTIONARIO SOBRE GESTIÓN POR RESULTADOS Y
PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

Instrucciones: Se agradecerá responder el presente cuestionario para agregarle valor al estudio realizado, a través de sus opiniones.

1. ¿Considera que la planificación institucional a nivel gubernamental, va de la mano con los recursos financieros que se asignan para ejecutar cada actividad programada? Indicar porque

2. ¿Cuáles considera que han sido los beneficios desde que se implementó la gestión por resultados a nivel gubernamental, en cuanto a la gestión financiera y área de planificación?

3. ¿Cuáles considera que son las debilidades a nivel institucional al momento de formular el anteproyecto de presupuesto?

4. ¿Considera que a nivel gubernamental existen indicadores de cobertura y calidad, en cuanto a la ejecución del presupuesto y que estos sean adecuados?

INDICE DE TABLAS

Tabla No. 1 Enfoque de presupuesto institucional y por resultados	5
Tabla No. 2 Herramientas basadas en los Principios de Gestión por Resultado	9
Tabla No. 3 Comparación Presupuesto Tradicional versus Presupuesto por Resultados	32
Tabla No. 4 Estructura de una partida presupuestaria	34
Tabla No. 5 Herramientas de la Gestión basada en Resultados, en el marco de Proyectos	47
Tabla No. 6 Marco Lógico adaptado Banco Mundial	57
Tabla No. 7 Marco Lógico adaptado Banco Interamericano de Desarrollo	58
Tabla No. 8 Marco Lógico adaptado PNUD	58
Tabla No. 9 Procedimiento básico para realizar una Evaluación Ex post	73
Tabla No. 10 Medición del Índice de eficiencia en la Gestión Pública	76
Tabla No. 11 Medición del Índice de eficacia en la Gestión Pública	77
Tabla No. 12 Matriz de evaluación para actividades	91
Tabla No. 13 Matriz de resultados	92
Tabla No. 14 Matriz de involucrados	93
Tabla No. 15 Medición del cambio	97
Tabla No. 16 Programación de presentación de informes	102
Tabla No. 17 Matriz de lecciones aprendidas	105

INDICE DE GRÁFICAS

Gráfica No. 1 Módulo catálogo de insumos –SIGES-	11
Gráfica No. 2 Herramientas del módulo de Presupuesto por Resultados –PpR-	11
Gráfica No. 3 Proyección de insumos	14
Gráfica No. 4 Asignación presupuestaria a resultados estratégicos	15
Gráfica No. 5 Cadena de resultados	22
Gráfica No. 6 Ciclo presupuestario en Guatemala	27
Gráfica No. 7 Red de objetivos	88
Gráfica No. 8 Análisis para la evaluación del cambio de un proyecto	95
Gráfica No. 9 Solicitudes de opiniones 2013-2018	107
Gráfica No. 10 Sectores beneficiados con proyectos período 2016-2018	109