



Universidad de San Carlos de Guatemala
Facultad de Ingeniería
Escuela Mecánica Industrial

**DISEÑO Y APLICACIÓN DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL EN GUATEMALA, EL CASO DE ALEMANIA Y
JAPÓN**

Fredy Osmar Salazar Orantes
Asesorado por Ing. Max Leonel Florián Farfán

Guatemala, octubre de 2003

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE INGENIARÍA



NÓMINA DE JUNTA DIRECTIVA

DECANO	Ing. Sydney Alexander Samuels Milson
VOCAL I	Ing. Murphy Olympo Paiz Recinos
VOCAL II	Lic. Amahán Sánchez Álvarez
VOCAL III	Ing. Julio David Galicia Celada
VOCAL IV	Br. Kenneth Issur Estrada Ruiz
VOCAL V	Br. Elisa Yazminda Vides Leiva
SECRETARIO	Ing. Pedro Antonio Aguilar Polanco

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL PRIVADO

DECANO	Ing. Julio Ismael González Podszueck
EXAMINADORA	Inga. Lesbia Elizabeth Cardona Girón
EXAMINADORA	Inga. Dora Araceli Vivas Pérez
EXAMINADOR	Ing. Pedro Francisco Echeverría Cardona
SECRETARIO	Ing. Francisco Javier González López

HONORABLE TRIBUNAL EXAMINADOR

Cumpliendo con los preceptos que establece la ley de la Universidad de San Carlos de Guatemala, presento a su consideración mi trabajo de graduación titulado:

DISEÑO Y APLICACIÓN DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN GUATEMALA, EL CASO DE ALEMANIA Y JAPÓN

Tema que me fuera asignado por la Dirección de la Escuela de Mecánica Industrial, con fecha agosto de 2002.

Fredy Osmar Salazar Orantes

Guatemala, Mayo 2003

Ingeniera
Marcia Véliz
Directora de Escuela
Escuela Mecánica Industrial.

Estimada Inga. Véliz:

Atendiendo a la designación que se me hiciera como asesor del trabajo de graduación “**Diseño y Aplicación de Proyectos de Cooperación Internacional, el caso de Alemania y Japón**”, solicitado por el estudiante Fredy Osmar Salazar Orantes, previo a optar al título de Ingeniero Industrial y luego de la revisión de su contenido, me permito informarle que el trabajo desarrollado satisface el protocolo propuesto.

Por lo anteriormente expuesto, junto con el estudiante me hago responsable del contenido del presente trabajo de graduación y recomiendo que sea aprobado.

Atentamente,

Ing. Max Leonel Florián Farfán
Colegiado No. 4934

GLOSARIO

**Donaciones en
diversas formas**

Esta cooperación es una transferencia en especies, equipos, técnica, o mixta, para apoyar la ejecución de Proyectos de Desarrollo, cuyo valor no se reintegra a la fuente.

Asistencia técnica

Se define como el proceso por medio del cual dos o más países aúnan recursos con el fin de apoyar esfuerzos de desarrollo. Fuentes cooperantes que han evolucionado en ciertas áreas del conocimiento transfieren sus conocimientos y experiencias hacia países de menor desarrollo. Este proceso permite también un intercambio de experiencias entre países de similar nivel de desarrollo, lo cual favorece una evolución mutua. El valor de estos recursos pueden ser reembolsables, no reembolsables o costos compartidos, y se hace efectiva mediante la transferencia técnica, capacitación y formación de recursos humanos, asesorías, consultorías, estudios y preinversión.

Cooperación horizontal	Es la cooperación que se establece entre países de un mismo nivel de desarrollo relativo o entre un país de desarrollo medio y otro de menos desarrollo, con el objeto de transferir experiencias exitosas a través de la Asistencia Técnica que puedan ser adaptadas a la realidad del país receptor. Esta cooperación se da sobre la base de costos compartidos.
Cooperación triangular	Es una modalidad de la cooperación internacional, consistente en la asociación de una fuente bilateral o multilateral con un país de desarrollo medio otorgante de cooperación horizontal, para conjuntamente generar acciones a favor de un tercer país en desarrollo que es el beneficiario. Esta fórmula se da generalmente con aportes de recursos no reembolsables, asistencia técnica y aporte en servicios.
Cooperación regional	Es la cooperación, que como bloque, gestiona y obtiene Centroamérica.
Asistencia oficial para el desarrollo	Comprende las modalidades concesionales de ayuda que fluyen entre países. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) establece que los recursos otorgados por agencias públicas en apoyo al desarrollo de los países deben contener un componente de donación de por lo menos un 25%.

Becas de perfeccionamiento académico	Es la oferta que hace países desarrollados o de mayor desarrollo relativo para alcanzar títulos académicos de postgrado, diplomados, maestrías o doctorados en Universidades o Centros Académicos de estos países. El financiamiento puede ser completo (pasajes, matrículas, insumos y mensualidad) o parciales en que el país receptor debe pagar pasajes o matrículas.
Programa de perfeccionamiento técnico	Es la oferta que hacen países desarrollados o de mayor desarrollo, relativo para realizar cursos cortos de capacitación en áreas técnicas específicas, cursos de especialización o pasantías institucionales cuyo financiamiento puede ser por invitación de pago completo o de costos compartidos. Este tipo de perfeccionamiento también puede formar parte de un programa y/o proyecto de cooperación.
Cooperación científica en proyectos conjuntos	Se realiza entre universidades, centros académicos, institutos tecnológicos, o instituciones especializadas para desarrollar investigaciones de interés común, de transferencias de conocimientos avanzados, capacitación de formadores o estudios especializados en áreas científicas de interés mundial. Su financiamiento es a través de donaciones, invitaciones o de costos compartidos.

MINFIN

Ministerio de Finanzas Públicas

Cooperación para la preparación de estudios de prefactibilidad o factibilidad

Se utiliza sobre la base de la existencia de una prioridad nacional de desarrollo que transformada en idea de proyecto, no cuenta con los recursos humanos, la capacidad técnica, o los recursos financieros para desarrollarla y convertirla en un proyecto de desarrollo. Se recurre a la cooperación Internacional para obtener los recursos necesarios para formular el proyecto de prefactibilidad o factibilidad que permitirá ser postulado a financiamiento externo.

Voluntarios cooperantes

Es la oferta que realizan países desarrollados de técnicos o profesionales que voluntariamente se integran a apoyar con su conocimiento el desarrollo de alguna actividad nacional, institución, servicio o localidad. Generalmente son jóvenes profesionales, sin experiencia que suman su trabajo a la institución receptora. Su funcionamiento puede ser de costo total del país oferente o con aporte parcial del receptor (alojamiento, movilización, lugar de trabajo, asistencia médica, etc.)

SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
MINREL	Ministerio de Relaciones Exteriores
Cooperación a ONG's	Es la asignación de recursos de países donantes para apoyar a organizaciones no gubernamentales ONGs con y sin fines de lucro, que ayudan y contribuyen al desarrollo nacional. Esta Cooperación se puede canalizar en forma directa (fuente donante a ONG), o entre ONGs.

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES	VII
GLOSARIO	IX
RESUMEN	XV
OBJETIVOS	XVII
INTRODUCCIÓN	XIX

1 MARCO TEÓRICO

1.1 Conceptos generales	1
1.2 Tipos de cooperación internacional.....	3
1.2.1 Cooperación técnica y financiera no reembolsable	3
1.2.1.1 Procedimiento para la gestión de recursos técnicos y financieros no reembolsables	4
1.2.1.2 Flujograma de la gestión de la cooperación no reembolsable y/o cooperación técnica	4
1.2.2 Cooperación financiera reembolsable	6
1.2.2.1 Procedimiento para la gestión de recursos financieros reembolsables	6
1.2.2.2 Flujograma de la gestión de la cooperación reembolsable o préstamos	7
1.3 Fuentes de la cooperación internacional	10
1.3.1 Cooperación multilateral	10
1.3.2 Cooperación bilateral	11

1.3.3	Cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD)	11
1.4	Factores de éxito de un proyecto de cooperación internacional	12
1.4.1	El enfoque integrado	12
1.4.1.1	Programación	13
1.4.1.2	Identificación del proyecto	14
1.4.1.3	Formulación y financiación del proyecto	15
1.4.1.4	Implementación, monitoreo y evaluación	15
1.4.2	El marco lógico	16
1.5	Análisis económico y financiero de los proyectos	20
1.5.1	Análisis financiero	20
1.5.2	Análisis económico de costo-beneficio	20
1.5.3	Análisis social de costo-beneficio	21
1.5.4	Análisis de costo-efectividad	21

2 SITUACIÓN ACTUAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN GUATEMALA

2.1	Marco conceptual y legal	25
2.1.1	Marco conceptual	25
2.1.2	Marco legal	25
2.1.2.1	Artículo 149 (Constitución de la República)	26
2.1.2.2	Artículo 150 (Constitución de la República)	26
2.1.2.3	Artículo 151 (Constitución de la República)	26
2.1.2.4	Artículo 171 (Constitución de la República)	27
2.1.2.5	Artículo 35 (Ley Orgánica de Presupuesto)	28
2.1.2.6	Artículo 53 (Ley Orgánica de Presupuesto)	28
2.1.2.7	Artículo 62 (Ley Orgánica de Presupuesto)	29
2.1.2.8	Artículo 14 (Ley del Organismo Ejecutivo)	30
2.1.2.9	Artículo 35 (Ley del Organismo Ejecutivo)	30
2.1.2.10	Artículo 38 (Ley del Organismo Ejecutivo)	31

2.2	Política de la cooperación	32
2.3	Objetivos de la política	37
2.4	Prioridades de la cooperación	39
2.4.1	Programa de paz	39
2.4.2	Compromisos de gobierno	39
2.4.3	Superación de la pobreza	40
2.4.4	Fortalecimiento institucional	40
2.4.5	Desarrollo sustentable	40
2.4.6	Desarrollo productivo	40
2.4.7	Grupos vulnerables	40
2.4.8	Género	41
2.4.9	Ciencia y tecnología	41
2.4.10	Formación de recursos humanos	41
2.5	Control, seguimiento y evaluación	41
2.6	Competencias institucionales	43
2.6.1	Responsabilidad de SEGEPLAN	43
2.6.2	Responsabilidad del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN)	44
2.6.3	Responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL)	45
2.6.4	Competencia coordinada entre SEGEPLAN y MINFIN	45
2.6.5	Competencia coordinada entre SEGEPLAN y MINREL	46
2.6.6	Responsabilidad de la Secretaría de la Paz (SEPAZ)	46
2.6.7	Responsabilidad del Gabinete de Préstamos	46
2.6.8	Responsabilidad de la Junta Monetaria	47

3 DISEÑO DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

3.1 El caso de la República Federal de Alemania	49
3.1.1 Objetivo y áreas de la cooperación alemana	50
3.1.2 Modalidades de la cooperación	51
3.1.2.1 La cooperación bilateral oficial (gubernamental)	51
3.1.2.2 Cooperación multilateral	53
3.1.2.3 Otras formas de cooperación	54
3.1.3 Planificación de proyectos orientada a objetivos (<i>Zelorientierte Projekt-Planung (ZOPP)</i>)	54
3.1.3.1 La planificación como proceso de entendimiento	55
3.1.3.2 Elementos de un Plan y matriz de planificación de proyectos (MPP)	56
3.1.3.3 El procedimiento según ZOPP	58
3.2 El caso de Japón	62
3.2.1 La Asistencia Oficial al Desarrollo de Japón (ODA)	62
3.2.2 Principales categorías de ODA	63
3.2.3 Objetivos de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA)	66
3.2.4 Áreas prioritarias de la cooperación para Guatemala	67
3.2.5 Modalidades de cooperación	69
3.2.6 Características de la cooperación	70
3.2.7 Procedimientos de JICA para las actividades de cooperación financiera no reembolsable	72
3.2.7.1 Fortaleciendo la implementación del sistema	74
3.2.7.2 Mejorando la administración de proyectos	74
3.2.7.3 Divulgación de información y publicidad	75
3.2.7.4 Respuesta a las necesidades	76

3.2.8	JICA en Guatemala	76
3.3	El caso del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	77
3.3.1	Objetivos principales del organismo	79
3.3.2	Organización	79
3.3.3	Áreas prioritarias de cooperación del organismo	81
3.3.4	Modalidades de cooperación	82
3.3.5	Procedimientos para obtener recursos	82
3.3.5.1	Intermediación financiera a través de bancos comerciales y otras instituciones intermediarias	82
3.3.5.2	Cofinanciamiento	83
3.3.5.3	Financiamiento al sector público	84
3.3.5.4	Otros mecanismos	84
3.4	El caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	85
3.4.1	Objetivos principales del organismo	86
3.4.2	Organización	86
3.4.3	Áreas prioritarias del organismo	87
3.4.4	Estrategia del programa 2000-2003	88
3.4.5	Modalidades de cooperación	89
3.4.5.1	Operaciones de préstamo	89
3.4.5.2	Operaciones de cooperación técnica	91
3.4.6	Procedimientos para obtener recursos	92
3.4.6.1	Programación y preinversión	93
3.4.6.2	Estudio de solicitudes	93
3.4.6.3	Ejecución de proyectos y desembolsos	94
3.4.6.4	Bienes y servicios	94

4 EVALUACIÓN EN BASE A LA METODOLOGÍA USADA POR ALEMANIA Y JAPÓN SOBRE EL DISEÑO DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, A DOS PROYECTOS REALES EN GUATEMALA	
4.1 Proyecto: Promoción Integral de Jóvenes en Guatemala (PROJOVEN), por € 1.53 millones, apoyado por Alemania	97
4.2 Proyecto: Rehabilitación de Carreteras Primarias y Caminos Rurales, por US\$ 49.8 millones, apoyado por Japón	102
CONCLUSIONES	109
RECOMENDACIONES	111
BIBLIOGRAFÍA	115

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

FIGURAS

1	Flujograma de la gestión de cooperación internacional no reembolsable y/o cooperación técnica	5
2	Flujograma de la gestión de cooperación internacional reembolsable o préstamos	8
3	Diagrama enfoque integrado	13
4	Tipos y modalidades de cooperación de JICA	66
5	Cronograma de gestión del préstamo	97
6	Flujograma de la cooperación financiera reembolsable	100

TABLAS

I	Marco lógico	17
---	--------------------	----

RESUMEN

El marco teórico. Desarrolla los conceptos generales sobre el diseño de proyectos, los tipos de cooperación que actualmente operan en nuestro país, los procedimientos para la gestión de recursos financieros provenientes de la cooperación internacional, las fuentes de cooperación (países donantes), los factores de éxito de un proyecto de cooperación, dentro de los cuales está desarrollar el Enfoque Integrado del Proyecto (Programación, Identificación, Formulación, Implementación, Monitoreo y Evaluación), el Marco Lógico, y los Análisis Económico y Financiero.

Situación actual de la cooperación internacional en Guatemala. Aquí se desarrolla el documento de Política de Cooperación Internacional que el Gobierno de Guatemala ha realizado, el cual no es oficial aún, pero que para fines de conocimiento y análisis se ha hecho un resumen del contenido del mismo.

Diseño de proyectos de cooperación internacional de Alemania, Japón, BCIE y BID. Desde el punto de vista técnico, se desarrolla la metodología que exige Alemania, Japón, BCIE y BID, para el diseño de proyectos sujetos de cooperación. Asimismo, se analiza los objetivos, áreas prioritarias y modalidades de cooperación de cada una de estas fuentes cooperantes

Evaluación en base a la metodología usada por Alemania y Japón sobre el diseño de proyectos de cooperación internacional, a dos proyectos reales en Guatemala. Después de tener la base en los capítulos anteriores, sobre el marco conceptual del diseño de proyectos, la situación de la cooperación internacional en Guatemala, y la metodología utilizada por cada donante descrito; se hace un análisis comparativo en dos proyectos reales, uno apoyado por Alemania y el otro por Japón (los cuales se encuentran actualmente en ejecución), para verificar si en la práctica se cumple la metodología solicitada por dichos donantes y concluir la viabilidad de dicha metodología.

INTRODUCCIÓN

El diseño correcto de los proyectos que se presentan para su cooperación ante fuentes cooperantes extranjeras, es el primer problema con el que se encuentran las unidades ejecutoras que demandan cooperación financiera y técnica. El problema no solo radica en el mal diseño de los proyectos, sino también en no conocer los diferentes procedimientos que cada fuente de cooperación en particular tiene para la gestión y negociación de proyectos de cooperación.

La experiencia dice que cada país oferente de cooperación financiera reembolsable (préstamo), financiera no reembolsable, técnica reembolsable y no reembolsable y/o donación, tiene su particular procedimiento de diseño de proyectos, el cual se convierte en la unidad básica de la Cooperación Internacional. Y que los mismos deberán cumplir este procedimiento antes de pasar a la etapa de gestión y negociación.

Por lo tanto, este trabajo de graduación pretende investigar, analizar y aplicar el diseño de proyectos apoyados por los Gobiernos de Alemania y Japón, a fin de dar los procedimientos sobre el diseño de proyectos de estas fuentes cooperantes importantes en nuestro país, los cuales permitan optimizar tiempo y recursos nacionales, que en repetidas oportunidades las unidades ejecutoras demandantes de cooperación pierden, por carecer de conocimientos de dichos procedimientos de diseño, los cuales son un requisito para la fase inicial de evaluación.

Debido a lo anterior, el presente trabajo de graduación contiene un marco teórico que esboza los tipos y fuentes de cooperación existentes, así como los factores de éxito, el análisis económico y financiero de los proyectos. Se profundiza sobre el marco legal de la cooperación internacional en Guatemala, en el cual se indica cuáles son las leyes e instituciones encargadas de gestionar y negociar los proyectos ante las fuentes donantes. Se describe cual es el proceso para diseñar proyectos sujetos de cooperación de la República Federal de Alemania, Japón, Banco Centroamérica de Integración Económica (BCIE) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Y por último, se analizan dos proyectos que actualmente están en ejecución para determinar si en la práctica se cumplen los requisitos exigidos por las fuentes donantes, en este caso, Alemania y Japón.

OBJETIVOS

General

Aplicar los procedimientos de diseño de proyectos de las fuentes cooperantes de Alemania y Japón en dos proyectos que actualmente se ejecutan en Guatemala. En el entendido que cada uno tiene su propio procedimiento de diseño y aplicación. Y que cada una tiene diferentes formas de cooperación: financiera reembolsable (préstamo), financiera no reembolsable, técnica reembolsable y no reembolsable, y/o donación.

Específicos

1. Optimizar tiempo y recursos nacionales de las unidades ejecutoras solicitantes, para agilizar el trámite de gestión y negociación de proyectos sujetos de cooperación con los Gobiernos de Alemania y Japón.
2. Conocer a detalle los procedimientos de diseño de proyectos que manejan Alemania, Japón, BCIE y BID.
3. Proveer herramientas que permitan a nuestro país tener un contacto con el mundo exterior más fluido y actualizado, en el ámbito de la Cooperación Internacional.

4. Conocer las principales fuentes de cooperación y sus modalidades de cooperación (financiera, técnica reembolsable y no reembolsable, y donación).
5. Definir bases conceptuales para el diseño de proyectos, los cuales ayudarán en la comprensión de metodologías utilizadas por los cooperantes para el diseño de proyectos.
6. Conocer los avances que el Gobierno de Guatemala ha hecho para definir una Política de Cooperación Internacional, del cual a la fecha se han realizado dos ensayos o borradores (no oficiales).
7. Aplicar el diseño de proyectos en dos proyectos reales en Guatemala los cuales se encuentran actualmente en ejecución, para verificar si cumplen los requisitos de diseño por parte de sus donantes, y para hacer un análisis de las virtudes y debilidades que presentan los mismos en un caso real.

1 MARCO TEÓRICO

El marco teórico presenta los conceptos utilizados dentro del lenguaje de la cooperación internacional, los cuales son necesarios tenerlos en cuenta a la hora de gestionar y negociar proyectos con fuentes donantes. Los tipos de cooperación, factores de éxito, y análisis económico y financiero del proyecto forman parte también de este capítulo.

1.1 Conceptos generales

La Cooperación Internacional se inscribe en el marco de la política exterior de los Estados y ésta a su vez dentro de la disciplina de las relaciones internacionales, como un elemento que ayuda a los distintos esfuerzos que se realizan para promover el desarrollo económico y social de los países que conforman la Comunidad Internacional.

Las relaciones internacionales abarcan todo el conjunto de relaciones sociales que configuran la sociedad internacional, tanto las de carácter político como las no políticas, sean económicas, culturales, humanitarias, religiosas, etc., e incluye las que se producen entre los Estados, y las que tienen lugar entre otros actores de la sociedad internacional, y entre éstos y los Estados. Como lo dice el Profesor George Scharzenberger, de la Universidad de Londres, las relaciones internacionales constituyen una rama de la Sociología, consagrada al Estudio de la Sociedad Internacional, con el objeto de contribuir a comprender mejor su naturaleza, su desarrollo, sus elementos constitutivos, su estructura y la tendencia a la unificación, a la desintegración o a la transformación que a ella se refieran.

Como parte de las relaciones internacionales, la política exterior es una estrategia o programa plegado de actividades, desarrollado por los creadores de decisiones de un Estado frente a otros estados o entidades internacionales, y encaminado a alcanzar metas específicas definidas en términos de los intereses nacionales. En el contexto de la política exterior de los estados, la Cooperación Internacional es el proceso, por medio del cual, dos o más países aúnan recursos materiales, técnicos, financieros y humanos, con el fin de apoyar sus esfuerzos de desarrollo, de tal manera que aquéllos con mayores posibilidades económicas y científicas faciliten la transferencia de las mismas a una situación de desarrollo de aquellos con menos posibilidades económicas y financieras.

La Cooperación Internacional constituye uno de los factores más dinámicos en el proceso de desarrollo, especialmente en los países en vías de desarrollo y representa un concepto en materia de relaciones internacionales que lleva implícita la voluntad de los países de contribuir con otros para alcanzar el bienestar y la paz mundial. Aún cuando su aplicación fue concebida en el contexto de la Sociedad de las Naciones, no fue sino hasta en el período de la postguerra de la Segunda Guerra Mundial que cobra plena vigencia, con la inclusión en la Carta de las Naciones Unidas que consagra el principio de la Cooperación Internacional como un factor político-económico en el nuevo esquema de las relaciones internacionales que comienza a partir de la segunda mitad del siglo XX.

1.2 Tipos de cooperación internacional

1.2.1 Cooperación técnica y financiera no reembolsable

Cooperación técnica: Es un proceso por el cual dos o más países aúnan recursos con el fin primordial de apoyar sus esfuerzos al desarrollo, de manera que aquellos más evolucionados en determinadas áreas del conocimiento y la tecnología, posibiliten la transferencia del mismo a los países que están en una situación relativamente menos desarrollada. Este proceso se realiza por medio de capacitación, formación profesional, expertos y donaciones en equipo.

La cooperación técnica constituye uno de los factores más importantes de apoyo a los programas de desarrollo económico y social para los países en vías de desarrollo, ya que les permite obtener asistencia para la adecuada ejecución de los proyectos.

Cooperación financiera no reembolsable: Consiste en la transferencia de recursos financieros, equipo, productos, especies u otros, provenientes de un gobierno hacia otro, o de un organismo financiero internacional hacia un gobierno, con carácter de donación. Las donaciones están acompañadas, en su mayoría, de condiciones de ejecución y utilización de los recursos.

1.2.1.1 Procedimiento para la gestión de recursos técnicos y financieros no reembolsables

En el caso que el proyecto presentado por la Unidad Ejecutora sea de cooperación no reembolsable, debe enviar la propuesta para su análisis, a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República.

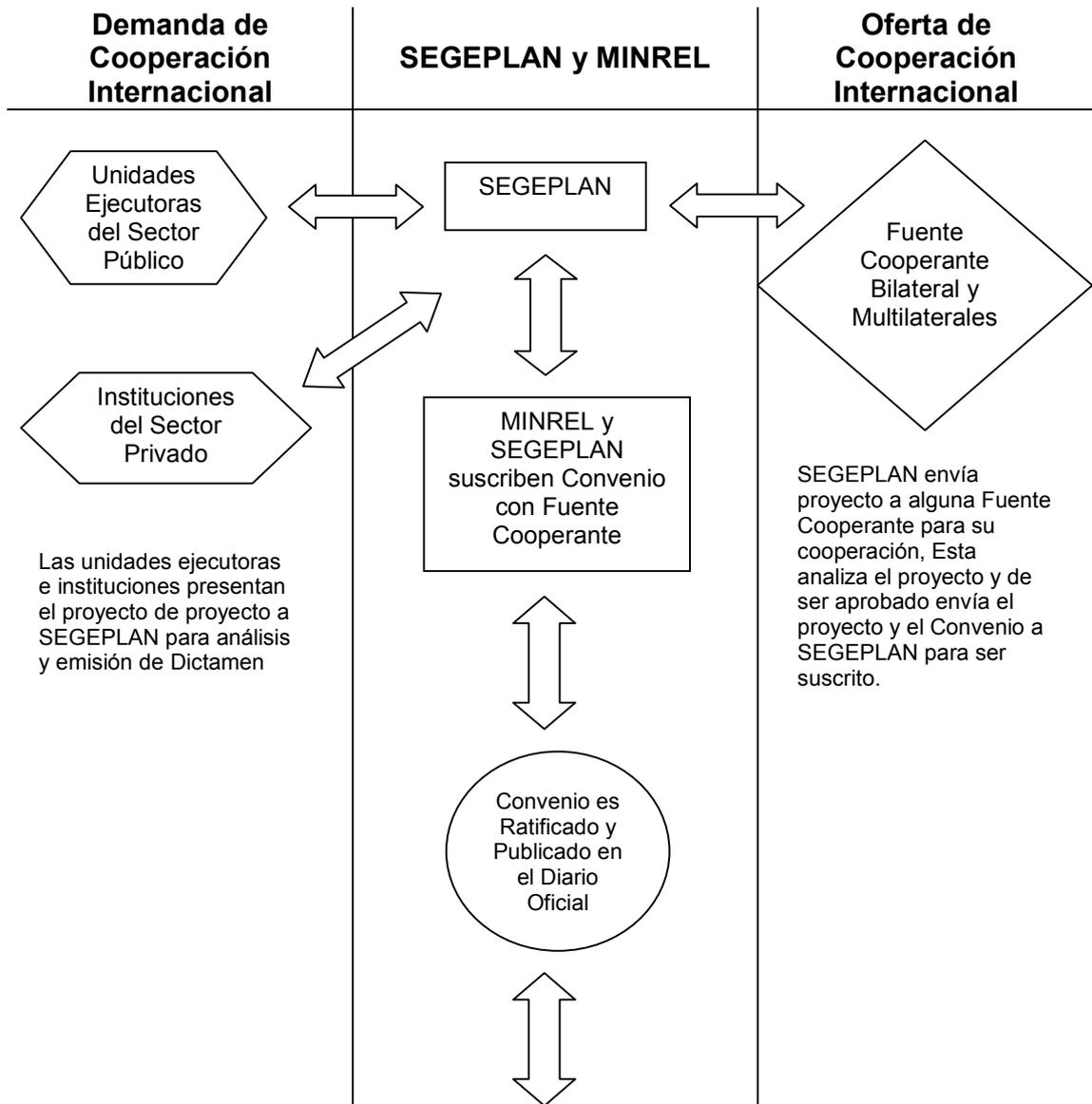
Corresponde a SEGEPLAN emitir dictamen técnico sobre calidad, viabilidad y pertinencia del proyecto para ser presentado a la Cooperación Internacional.

SEGEPLAN presenta el proyecto con dictamen técnico favorable, a la fuente cooperante, quien analiza el proyecto y le da trámite conforme sus procedimientos.

Corresponde en primera instancia al Ministerio de Relaciones Exteriores, suscribir el Convenio con la fuente cooperante o a la SEGEPLAN con la correspondiente delegación de firma. El convenio debe ser ratificado a través de un Acuerdo Gubernativo y Publicado en el Diario Oficial.

1.2.1.2 Flujograma de la gestión de cooperación internacional no reembolsable y/o cooperación técnica

Figura 1. Flujograma de la gestión de cooperación internacional no reembolsable y/o cooperación técnica



Continuación

Demanda de Cooperación Internacional	SEGEPLAN y MINREL	Oferta de Cooperación Internacional
	Una vez en vigencia el Convenio, el proyecto inicia ejecución	

1.2.2 Cooperación financiera reembolsable

Es el tipo de cooperación especializada que los países con alta capacidad económica brindan a otros, y se materializa a través de la transferencia de recursos monetarios.

Es otorgada de un Gobierno a otro o de un organismo financiero a un gobierno, en calidad de préstamo, es decir que conlleva condiciones financieras tales como tasa de interés, comisiones, plazo, etc. Las condiciones financieras pueden ser blandas o concesionales, que se caracterizan por tener tasas de interés bajas, que oscilan entre el 0.75% y el 2.5%, así como plazos largos y períodos de gracia; y comerciales, que responden a condiciones de mercado.

1.2.2.1 Procedimiento para la gestión de recursos financieros reembolsables

Un programa y/o proyecto de Cooperación Internacional tiene que cumplir con requisitos tales como, ser una prioridad nacional inserta en el Plan de Gobierno, y en los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz, ser un proyecto de carácter estratégico o ser un proyecto innovador.

Son las unidades ejecutoras las encargadas de hacer las propuestas de programas y/o Proyectos de Cooperación Internacional que optarán a financiamiento de las fuentes externas, las cuales deben ser presentadas a SEGEPLAN para que emita el dictamen técnico correspondiente.

Esta etapa fundamental del proceso, define la calidad y viabilidad técnica del proyecto presentado, el análisis de la estructura del presupuesto y de las reales capacidades técnicas de la Unidad Ejecutora para desarrollarlo con éxito.

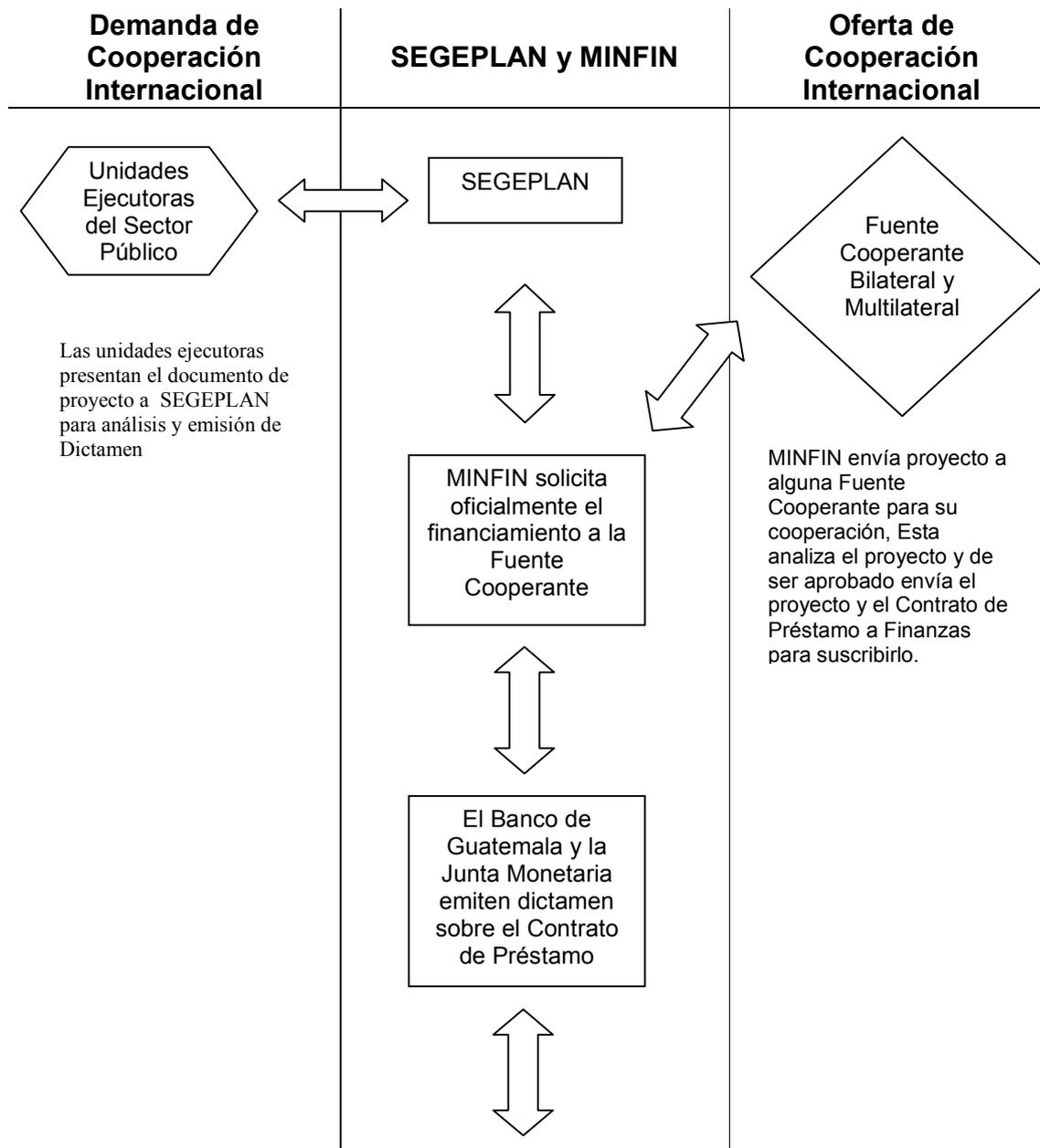
Es el Ministerio de Finanzas Públicas quien solicitará formalmente a la fuente bilateral o multilateral el financiamiento del programa y/o proyecto.

Corresponde al Ministerio de Finanzas Públicas, enviar la versión final del Contrato al Congreso de la República con el proyecto de Decreto para su aprobación.

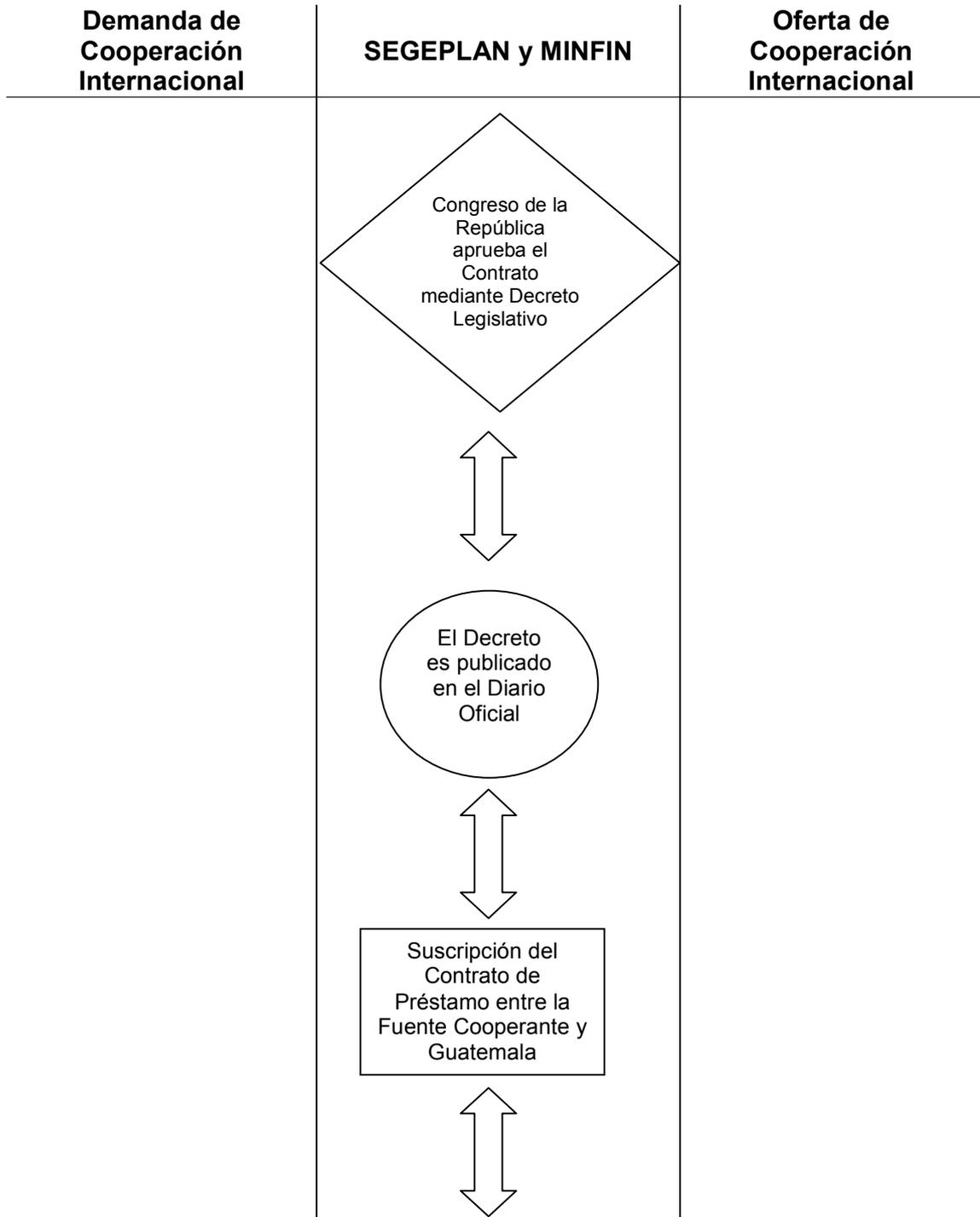
Aprobado por el Congreso de la República y emitido el correspondiente decreto, éste se publica en el Diario Oficial y se suscribe el Contrato de Préstamo.

1.2.2.2 Flujograma de la gestión de la cooperación internacional reembolsable o préstamos

Figura 2. Flujograma de la gestión de cooperación internacional reembolsable o préstamos



Continuación



Continuación



1.3 Fuentes de la cooperación internacional

Por la naturaleza de la cooperación internacional, las fuentes de cooperación externa pueden dividirse en:

1.3.1 Cooperación multilateral

Es el tipo de cooperación que proviene de organizaciones o instituciones internacionales, regionales o subregionales, incluyendo la cooperación de organismos no gubernamentales. Dentro de este tipo de ayuda destaca la otorgada por la Organización de las Naciones Unidas y sus organismos especializados como UNESCO, UNICEF, FAO, OMS, etc. También comprende la cooperación de instituciones financieras como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo - BID- y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

1.3.2 Cooperación bilateral

Es el tipo de cooperación que se otorga entre dos países y sobre la base de acuerdos o convenios suscritos entre ambos. Los países otorgan su cooperación por medio de agencias internacionales de cooperación como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID), para el caso de los Estados Unidos, los Ministerios de Relaciones Exteriores en el caso de Japón, Italia y otros países, los Ministerios de Cooperación Externa para el caso de la República Federal de Alemania, los países nórdicos y otros países.

1.3.3 Cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD)

Este tipo de cooperación es un instrumento para facilitar la transmisión de conocimientos en todos los campos de la actividad humana, así como el intercambio de capacidades entre los países en desarrollo. Es parte de la cooperación bilateral y se otorga entre países que tienen equivalentes niveles de desarrollo.

1.4 Factores de éxito de un proyecto de cooperación internacional

Un proyecto es un conjunto de recursos (humanos, naturales, financieros y económicos) y arreglos institucionales, políticas y actividades.

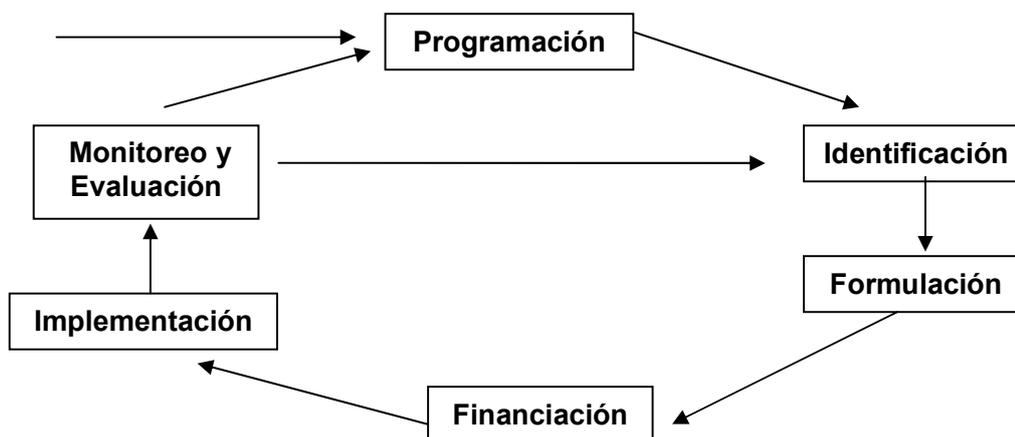
Es diseñado para resolver varios problemas físicos, institucionales, financieros y de otro tipo, para lograr una jerarquía de objetivos medibles, tales como incrementar la producción, con el objeto de que los beneficios sean sostenibles, para poder definir claramente a los beneficiarios en un período dado.

Los factores que pueden medir el éxito en la implementación de un proyecto son:

1.4.1 El enfoque integrado

El enfoque integrado es un método para la gestión de las diferentes fases del ciclo de un proyecto. Considera las seis fases del ciclo y analiza los elementos más importantes que deben observarse en cada una de ellas y los criterios de coherencia y viabilidad que deben aplicarse a lo largo de todo el ciclo. Describe los documentos tipo que deben elaborarse en cada una de las fases para que se tomen las decisiones oportunas.

Figura 3. Diagrama enfoque integrado



1.4.1.1 Programación

Consiste en las guías generales y principios de cooperación entre el gobierno receptor y el donante. En esta etapa, el país en desarrollo prepara una programación de cooperación que discute con los donantes, pero antes debe seguir varios pasos: El primer paso incluye el análisis de la información disponible para utilizarla en la planeación económica. Luego se realiza la planeación sectorial a nivel nacional o regional, se dictan las políticas y se desarrollan las estrategias de desarrollo, las cuales han de estar orientadas particularmente a las necesidades de los grupos beneficiarios. En el tercer paso se desarrollan una serie de ideas sobre proyectos que puedan contribuir al logro de los objetivos de desarrollo, tomando en cuenta toda la información disponible, la cual incluye la producción doméstica y la producción nacional y regional en sectores específicos, datos sobre exportaciones e importaciones, ingresos, tasas de cambio, inflación, etc.

1.4.1.2 Identificación del proyecto

También conocida como la etapa de prefactibilidad, la cual se refiere a la elaboración de un perfil de proyecto en términos de identificación de problemas, objetivos, resultados y posibles actividades, que conduzcan a establecer si es conveniente realizar un estudio de factibilidad. En la fase de identificación deben tomarse en consideración varios aspectos. Primero es necesario identificar previamente los deseos y necesidades de la comunidad para mejorar su calidad de vida, cómo se han satisfecho dichas necesidades a la fecha y qué recursos están disponibles para lograrlo. Luego hay que considerar qué otros proyectos existen con relación al tema identificado, los cuales sirven de orientación para saber lo que se está haciendo actualmente y los proyectos que podrían realizarse en el futuro. Cuando las ideas sobre posibles proyectos han surgido de forma política, es decir, en los despachos ministeriales, los planificadores deben traducirlos en términos de necesidades, objetivos, resultados y actividades, según se describió anteriormente. Finalmente, los planificadores necesitan tomar en cuenta la demanda y la oferta existente de bienes y servicios para conocer las tendencias de cambio en aspectos como población y migración, gustos, niveles de ingreso y avances tecnológicos.

Los análisis anteriores conducen a la posibilidad de desarrollar un número de alternativas o proyectos posibles. En tal sentido, el estudio de pre-factibilidad es necesario para desechar aquellas ideas que no son viables de realizar, lo que permite a los planificadores concentrarse en las posibilidades más prometedoras. El estudio de prefactibilidad incluye un análisis financiero y económico preliminar. También deben tomarse en cuenta aspectos técnicos, institucionales, sociales y ambientales.

1.4.1.3 Formulación y financiación del proyecto

En esta fase se realiza un estudio de factibilidad que debe desarrollar un análisis financiero y económico detallado, el cual se explica más adelante. El análisis financiero incluye el capital necesario y los costos de operación, un plan financiero indicando la contribución de todos los involucrados, los beneficios cuantificados y los efectos financieros sobre los beneficiarios, intermediarios y sobre el presupuesto gubernamental. El análisis económico incluye un análisis costo-beneficio o análisis de costo-efectividad, así como análisis de sensibilidad y riesgo. El estudio de factibilidad permite escoger la opción más apropiada para los recursos disponibles.

Antes de ser aprobado el proyecto, tanto el gobierno receptor como el cooperante proceden a analizar todos los aspectos técnicos, institucionales, políticos, sociales, ambientales, financieros y económicos del proyecto, y como éstos contribuyen al logro de los objetivos. Luego se realiza una propuesta de financiación con los resultados de la evaluación, lo cual conducirá a la suscripción de un Acuerdo de Financiamiento entre el donante y el gobierno receptor.

1.4.1.4 Implementación, monitoreo y evaluación

Esta fase requiere haber diseñado previamente una estructura para la organización y administración del proyecto, así como la planificación de operaciones y las subsiguientes etapas de monitoreo y evaluación. Asimismo, debe realizarse una programación de actividades, incluyendo la fecha de su realización, lo cual permite medir el progreso del desarrollo del proyecto.

La programación lleva a la necesidad de monitorear el progreso del desarrollo de un proyecto, de forma tal que se mida la eficiencia y el cumplimiento del calendario de la implementación. El monitoreo incluye un análisis financiero para medir la relación entre el presupuesto utilizado y el progreso del proyecto. Esto con el objeto de encontrar soluciones futuras para posibles problemas que pudieran estar surgiendo. El reporte de monitoreo debe mostrar si la administración ha logrado las metas físicas y financieras del proyecto.

Adicionalmente al monitoreo debe realizarse una evaluación, normalmente de medio término y al finalizar el proyecto (expost), para medir cómo el proyecto está contribuyendo al logro de los objetivos, particularmente los beneficios para el grupo meta y conocer las causas del éxito o fracaso en el logro de dichos objetivos. La evaluación de medio término permite buscar soluciones y propuestas para mejorar la implementación del proyecto y la evaluación ex-post permite una mayor eficiencia de futuros proyectos.

Dichos ciclos también pueden agruparse en dos grandes campos: Planificación (programación, identificación, formulación y financiación) e Implementación (ejecución, monitoreo y evaluación).

1.4.2 El marco lógico

El marco lógico es un instrumento desarrollado en los años 70 y utilizado desde entonces por diferentes organismos de cooperación.

Se trata a la vez de un ejercicio y de un método de análisis, además de ser una estructuración de los resultados de dicho ejercicio, que permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un proyecto o programa y sus relaciones de causalidad.

Asimismo, sirve para indicar si se han alcanzado los objetivos y definir las hipótesis exteriores al proyecto o programa que pueden influir en su consecución.

Los principales resultados de este proceso se resumen en una matriz que describe de forma lógica los aspectos más importantes de un proyecto.

Tabla I. Marco lógico

	Indicadores Objetivamente verificables	Fuentes de Verificación	Supuestos o Hipótesis
Objetivos Generales o de Desarrollo			
Objetivo Específico o Inmediato			
Resultados			
Actividades	Medios	Costos	

La primera columna y sus cuatro casillas: la lógica de intervención.

Objetivos generales: objetivos a un nivel superior al del proyecto al que deberá contribuir la intervención. Existen otros proyectos que también contribuyen a la realización de este objetivo general. Pueden existir varios objetivos generales.

Objetivo específico: objetivo cuya fase inicial debe alcanzarse durante el período de intervención y con la probabilidad real de que subsista después de la fase de proyecto. En efecto, siempre se pretende conseguir beneficios duraderos para los grupos destinatarios.

Resultados: serán el fruto de las actividades realizadas, que, en su conjunto, supondrán la consecución del objetivo específico. Es decir el comienzo de la realización de los beneficios duraderos para los grupos destinatarios.

Actividades: acciones que la intervención deberá llevar a cabo para obtener los resultados.

La segunda columna: indicadores objetivamente verificables

Se trata de una descripción operativa de los objetivos y resultados en términos de cantidad y calidad de un producto para un grupo destinatario, con indicación de tiempo y de lugar.

Los medios materiales y no materiales (insumos) necesarios para llevar a cabo las actividades planeadas figuran en la última casilla (actividades).

La tercera columna: fuentes de verificación

Indican dónde y en qué forma se obtienen las informaciones sobre la realización de los objetivos y resultados (presentados en términos operativos en forma de indicadores objetivamente verificables).

Los costos y fondos (externos, Gobierno, etc.) figuran en la última casilla (actividades).

La cuarta columna: hipótesis

Se trata de los factores externos que escapan a la influencia directa de la intervención, pero que son muy importantes para alcanzar los resultados, el objetivo específico y el objetivo general.

Las hipótesis se determinan según las actividades, los resultados, el objetivo específico y la consideración y respeto de las condiciones previas y de las medidas complementarias por parte del gobierno.

El marco lógico puede ser elaborado y presentado por un grupo de trabajo encargado de preparar el proyecto. Por otro lado, permite estructurar las discusiones durante las intervenciones, sobre todo si se presenta en forma observable, utilizando cartulinas que se pueden colgar en la pared o en una pizarra, lo cual permite una visión más clara de los temas abordados.

Es, por lo tanto, un instrumento que permite ver claramente cómo va a evolucionar la intervención, qué estrategia se va a seguir y qué medios se van a utilizar. Durante el seguimiento y la evaluación, este mismo marco lógico sirve de punto de referencia para analizar los resultados y el impacto de la intervención.

El marco lógico se utiliza en todas las fases del ciclo del proyecto: durante la fase de Identificación, deberá desarrollarse ya el marco lógico, sin que pueda pretenderse completarlo totalmente. Será en las etapas siguientes: Identificación, Formulación, Ejecución y Evaluación y Monitoreo cuando el cuadro lógico se complete progresivamente para que sirva de base a la gestión de cada fase del ciclo del proyecto.

Se concluye en esta parte que el marco lógico es el punto de partida, el instrumento generador a partir del cual se elaboran otros instrumentos, en concreto el presupuesto detallado, el reparto de responsabilidades, el calendario de ejecución y un plan de seguimiento.

1.5 Análisis económico y financiero de los proyectos

Los análisis que deben realizarse a los proyectos de acuerdo a su naturaleza para medir el impacto, la viabilidad y la sostenibilidad durante la ejecución y operación de los mismos son:

1.5.1 Análisis financiero

Se refiere al impacto financiero esperado con la implementación del proyecto, sobre los participantes en las actividades y los beneficiarios del mismo. El análisis financiero permite identificar los incentivos disponibles para participantes potenciales en las actividades del proyecto, mediante el cálculo del impacto que el proyecto tendrá en individuos, empresas y el gobierno. Por ejemplo, en un proyecto para incrementar el ingreso familiar, el análisis consiste en determinar el incremento en el ingreso que los participantes pueden esperar, así como los incentivos que tendrán las empresas, instituciones y gobierno.

1.5.2 Análisis económico de costo-beneficio

A diferencia del análisis financiero, que se determina mediante el impacto financiero en grupos o individuos, mide el impacto total del proyecto en la economía, que incluye el beneficio neto de todos los participantes, con sus efectos externos. El tamaño del beneficio neto es la contribución del proyecto al crecimiento de la economía. Por lo tanto, sirve para elegir aquellos proyectos que tengan una mayor contribución al crecimiento de la economía nacional.

1.5.3 Análisis social de costo-beneficio

Permite hacer un análisis de la distribución de los beneficios, a diferencia del análisis económico que sólo considera el incremento en el ingreso nacional, lo cual permite al gobierno seleccionar proyectos que cumplan con objetivos tales como movilización del ahorro y redistribución del ingreso. Aunque la mayoría de gobiernos consideran importante las altas tasas de crecimiento, incremento en los niveles de ahorro, reducción de la pobreza y una mejor redistribución del ingreso, no consideran la selección de proyectos como un mecanismo para implementar políticas re-distributivas. Adicionalmente, no hay una metodología generalmente aplicada para el análisis social de costo-beneficio.

1.5.4 Análisis costo-efectividad

Se realiza en aquéllos proyectos donde no es fácil definir los beneficios del proyecto de forma cuantitativa. Este tipo de análisis puede utilizarse para proyectos de salud y educación, entre otros, y consiste en lograr los beneficios al menor costo posible.

Es importante considerar el impacto del tiempo en el **valor del dinero** y por tanto en las decisiones de inversión, las cuales deberían tener como resultado un beneficio que preferiblemente exceda a los costos. En este análisis debe tomarse en cuenta que el dinero tiene un valor diferente dependiendo del tiempo, debido a las posibilidades de recibir intereses del dinero que actualmente se tiene, a la inflación, y al riesgo.

Durante la realización del estudio de factibilidad es importante realizar un **análisis de sensibilidad**, para definir el impacto de posibles variaciones adversas a la viabilidad financiera y económica del proyecto durante su implementación. Este análisis debe tomar en cuenta aspectos como los retrasos en la implementación del proyecto, incremento en los costos de inversión y costos de operación, reducción de los beneficios y disminución del tiempo de vida del proyecto.

2 SITUACIÓN ACTUAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN GUATEMALA

A la fecha el Gobierno de Guatemala ha ensayado dos documentos que han querido ser la primera Política de Cooperación Internacional en Guatemala, sin que ambos hayan tenido el éxito deseado. Sin embargo, esto ha obedecido a aspectos políticos más que técnicos.

No obstante, para el presente trabajo se consideró incluir la versión sobre la Política más reciente de esos dos ensayos, a fin de contribuir con el lector y que pueda conocer o analizar dicha Política. En el entendido que este es un ensayo y por lo tanto no es oficial.

La Política de Cooperación se define como parte de la Política Exterior del Gobierno de Guatemala, considerando la necesidad de apoyar la puesta en práctica de los Acuerdo de Paz y los Planes de Gobierno para consolidar una Paz Firme y Duradera.

La Cooperación Internacional, en este contexto, se ha constituido en un protagonista activo en apoyo a la consecución de los objetivos estratégicos, que se ha impuesto el Gobierno, como es el logro de las prioridades asumidas en los compromisos político, económico y social y la proyección de una visión hacia el futuro.

Esto ha significado profesionalizar y dotar de técnicas especializadas y recursos analíticos a los equipos encargados de las distintas instancias dentro del Sistema de Cooperación. Ello ha permitido minimizar los grados de intervención exógena en la selección de programas y proyectos y en la administración, control y seguimiento de los mismos, contando con información precisa y oportuna, procedimientos e interlocución claros y únicos, conducentes a maximizar los beneficios de la Cooperación Internacional y optimizar sus niveles de gestión y ejecución.

Este ensayo es un esfuerzo de síntesis que recoge la experiencia acumulada. Logros y desafíos que deberá enfrentar la Gestión de la Cooperación Internacional en un futuro próximo. Sus objetivos son constituir lineamientos políticos, y operativos que permitan orientar la acción de los distintos actores del proceso, así como alcanzar un trabajo coordinado y coherente de las instituciones del Estado con responsabilidades y competencias en este proceso.

Contiene el marco legal y conceptual que define la Política de Cooperación Internacional, los lineamientos de políticas y los objetivos que ésta propone alcanzar. También presenta los mecanismos de seguimiento, evaluación, características, actores y procedimientos institucionales de gestión de la Cooperación Internacional, para un horizonte de mediano plazo. Esto tenderá a generar un apoyo a Guatemala para afrontar los desafíos de este siglo con un proyecto de Estado que involucra a todos los actores en el proceso del Desarrollo Nacional, en el cual se consolida la Paz y la Democracia en Guatemala.

1.3 Marco conceptual y legal

La Cooperación Internacional en Guatemala para funcionar dentro de una Política Exterior de Estado, necesita fundamentarse en un marco conceptual y legal, los cuales se describen en detalle a continuación:

1.3.1 Marco conceptual

Los desafíos de la internacionalización justifican la orientación de la Política Exterior hacia tres objetivos principales: Consolidar la democracia, favorecer el desarrollo económico, y lograr la inserción de Guatemala en la globalización política y económica.

Las líneas conductoras de Política Exterior, se orientan a dos ámbitos interrelacionados, el primero referido a la resolución de temas de implicación interna, que impide una agenda exclusivamente externa y, el segundo, una dedicación a lograr el mejor aprovechamiento de la globalidad.

En ese contexto, Guatemala transmite una nueva imagen internacional, aprovechando los Acuerdos de Paz, asegurando que sea realista y congruente con los avances en materia de respeto al Estado de Derecho, promoviendo los atributos tradicionalmente positivos del país, en especial la estabilidad macroeconómica.

2.1.2 Marco legal

El proceso de gestión de la Cooperación Internacional se rige por un conjunto de disposiciones legales que delimitan el marco de acción, atribuciones y competencias vinculadas a dicho proceso; estas son:

La Constitución Política de la República en su Subtítulo III, Capítulo III, Artículo 149, 150, 151; Título IV Capítulo II, Sección Segunda, Artículo 171 literal (i) y literal (l) en sus numerales 3, 4 y 5, que en resumen dicen:

2.1.2.1 Artículo 149

Las Relaciones Internacionales de Guatemala con otros Estados quedarán normadas de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales, con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de los procesos democráticos e instituciones internacionales.

2.1.2.2 Artículo 150

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

2.1.2.3 Artículo 151

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

2.1.2.4 Artículo 171

Al Congreso de la República le corresponde contraer, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa. En todos los casos deberá oírse previamente las opiniones del Ejecutivo y de la Junta Monetaria.

Para que cualquier entidad estatal pueda concluir negociaciones de préstamos tanto dentro como fuera del país, será necesaria la aprobación previa del Congreso para aprobar, antes de su ratificación, los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional cuando obliguen financieramente al Estado, en proporción que exceda al uno por ciento 1% del Presupuesto de Ingresos Ordinarios o cuando el monto de la obligación sea indeterminado, cuando constituyan compromiso para someter cualquier asunto o decisión judicial o arbitraje institucionales, o cuando contengan cláusula general de arbitraje o de sometimiento a jurisdicción internacional.

La Ley Orgánica de Presupuesto, Decreto 101-97 en Subtítulo II Capítulo II Sección IV, Artículo 35, Título III, Artículo 53 Título V, Artículo 62 Inciso (b), que en resumen dicen:

2.1.2.5 Artículo 35

Sin perjuicio de la evaluación permanente interna que debe realizar cada organismo y entes comprendidos en la Ley Orgánica de Presupuesto, el Ministerio de Finanzas Públicas evaluará la ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado y de los presupuestos de las entidades, tanto en forma periódica, durante la ejecución, como al cierre del ejercicio, para la cual considerará la situación económica y las finanzas públicas.

Tratándose de los proyectos de inversión, la evaluación se coordinará con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).

El reglamento establecerá los instrumentos de evaluación a utilizar, los registros a realizar y periodicidad con que los organismos y entidades deberán remitir la información al Ministerio de Finanzas Públicas y a la SEGEPLAN.

2.1.2.6 Artículo 53

El Ministerio de Finanzas Pública deberá aprobar todas las donaciones o préstamos que exijan aporte nacional o que impliquen gastos inmediatos que deban cubrirse con recursos estatales, a los cuales los organismos del Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas gestionen con recursos externos.

Los convenios de donación, que en parte o en su totalidad contengan aportes en especie, deben incluir cláusula de obligatoriedad de certificar a la unidad especializada del Ministerio de Finanzas Públicas, para el ingreso a almacén o inventario. Todo convenio de donación debe ser aprobado por acuerdo gubernativo con el refrendo del Ministerio de Finanzas Públicas.

2.1.2.7 Artículo 62

Atribuciones del Ministerio de Finanzas:

- Establecer las normas e instructivos para el seguimiento, información y control del uso de los préstamos vinculados con proyectos financiados por organismos internacionales y/o bilaterales, para lo cual todas las unidades ejecutoras de proyectos del Sector Público deberán atender los requerimientos de información relacionados con los préstamos mencionados.
- Asesorar en todos aquellos asuntos institucionales relacionados con la participación del Gobierno de Guatemala en los organismos internacionales de crédito.
- Coordinar las ofertas de financiamiento recibidas por el sector público.
- Mantener un registro actualizado sobre el endeudamiento público, debidamente integrado al sistema de contabilidad gubernamental.

Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Ley 114-97, en su Artículo 14 Inciso (g). Artículo 35, Inciso (o) y (p). Artículo 38, Inciso (a), que en resumen dicen:

2.1.2.8 Artículo 14

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia:

Formular para conocimiento y aprobación del Presidente de la República y en consulta con los Ministerios de Estado, las entidades estatales correspondientes y otros Organismos del sector público, las políticas y programas de cooperación internacional, así como priorizar, gestionar, negociar, administrar, y contratar, la cooperación financiera no reembolsable proveniente de organismos internacionales y gobiernos extranjeros.

2.1.2.9 Artículo 35

Ministerio de Finanzas Públicas:

Definir conjuntamente con el órgano de planificación del Estado, la política para la formulación, priorización, evaluación y selección de proyectos y programas de inversión a ser ejecutados con recursos internos y/o cooperación externa.

Programar, gestionar, negociar, contratar por delegación de la autoridad competente, registrar, y fiscalizar las operaciones de financiamiento externo, y realizar los análisis respectivos para prever la capacidad de endeudamiento del Gobierno.

2.1.2.10 Artículo 38

Ministerio de Relaciones Exteriores:

Coordinar, analizar, apoyar y dar seguimiento a la negociación de convenios de tipo comercial, de inversiones, turismo, medio ambiente, transporte, comunicaciones, ciencia y tecnología, integración económica, trabajo, integración de bloques extra-regionales, energía, propiedad industrial e intelectual, cooperación internacional técnica y financiera, educación y capacitación, y otros relacionados.

Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia , Acuerdo Gubernativo No. 877-98. Capítulo VI, Artículo 17 y Artículo 19, que en resumen dicen:

Corresponde a la Subsecretaría de Cooperación Internacional para el Desarrollo: apoyar, participar y proponer en coordinación y armonía con las demás instituciones del Organismo Ejecutivo, acciones para el diseño de políticas, estrategias y diálogos relacionados con la cooperación internacional. Identificar las fuentes de cooperación, para orientar y asesorar técnicamente a las demás instituciones del Gobierno sobre las capacidades, políticas, prioridades, operaciones y requerimientos de los organismos cooperantes.

1.4 Política de la cooperación

Aun y cuando la Política de Cooperación Internacional no existe como tal, se han definido los siguientes lineamientos estratégicos:

- Son sujetos de gestión los programas y proyectos de cooperación internacional cuando esté claramente establecida su prioridad y viabilidad técnica y económica, para lo cual deberá contar con la opinión del Organismo Ejecutivo a través del dictamen técnico de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.
- Se requiere del análisis de la capacidad de pago del país previo a la negociación de Cooperación Reembolsable proporcionada por Organismos Bilaterales y Multilaterales, puesto que ésta constituye un apoyo para el desarrollo, pero al mismo tiempo es un compromiso financiero a futuro.
- La negociación de la Cooperación Internacional Reembolsable y no Reembolsable se debe realizar en las mejores condiciones, procurando el máximo impacto económico y social, usando una actitud pro-activa frente a la Comunidad Internacional; estimulando la participación de los países cooperantes en las actividades de investigación, asistencia técnica, transferencia tecnológica, inversión y mejor utilización de recursos, en beneficio de las partes.
- La coordinación y participación activa de los actores involucrados en el proceso de gestión de la Cooperación Internacional, son un indicador de éxito en la ejecución de la inversión pública.

- Se impulsa la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, como la forma más adecuada para la transferencia de experiencias y capacidades entre países similares.
- Se promueve la Cooperación Triangular a efecto de potenciar las capacidades de apoyo de los países desarrollados y de los países en desarrollo, para posibilitar la ejecución de proyectos de mayor impacto, con mayor sinergia.
- Se promueve la Cooperación Regional a través de la gestión de propuestas coordinadas con los otros países Centroamericanos, para potenciar la capacidad de acceso y negociación de la Cooperación Internacional en el área.
- Se realiza la negociación de la Cooperación Internacional por técnicos expertos que aseguren las mejores condiciones a favor de Guatemala.
- Es responsabilidad de las instituciones y entidades beneficiarias de la Cooperación Internacional, la sostenibilidad de los proyectos y la disponibilidad de los aportes de contrapartida necesaria para su eficiente ejecución.

Instituciones del Estado encargadas de la gestión y negociación de la Cooperación Internacional han justificado la Política de Cooperación en los siguientes resultados:

1. La Cooperación Internacional, como factor importante en la estructuración y desarrollo de las relaciones internacionales, es parte de la política exterior de Gobierno y un complemento para la realización de los objetivos nacionales de desarrollo. La misma, promoverá la integración del país a la comunidad internacional y al mercado mundial; contribuirá en la ejecución de programas de desarrollo económico y social y programas de inversión pública, permitiendo la transferencia de tecnología y de conocimiento, así como contribuirá a la capacitación y formación de recursos humanos acorde con las necesidades de Guatemala.
2. La Cooperación Técnica y Financiera son coherentes con las prioridades nacionales contenidas en los Planes de Gobierno, y con los Compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz, respetando los postulados de la Constitución Política de la República.

La Cooperación Internacional constituye un apoyo de recursos financieros y técnicos para el desarrollo en áreas prioritarias, y en consecuencia los fondos externos son utilizados racionalmente sin cambiar el destino de los mismos y considerar que son un complemento a los recursos del país.

La Cooperación Internacional, tanto Financiera como Técnica, es una función de planificación, relativa a los compromisos de ingresos extraordinarios y gastos contractuales para el sector público. Por ende, su gestión compete a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, al Ministerio de Finanzas Públicas y al Ministerio de Relaciones Exteriores. En aquellos casos en que se afecta la Balanza de Pagos, la opinión del Banco de Guatemala es importante.

3. Los recursos complementarios provenientes de la Cooperación Internacional, se programan en función de la priorización de programas y proyectos del Sistema Nacional de Inversiones y del Presupuesto de Inversión Pública. Estos se desarrollan, se identifican, y se perfeccionan, en el proceso de la Gestión de la Cooperación.
4. La posibilidad de una participación activa, negociada y exitosa de los responsables de la gestión de la Cooperación Internacional, depende en gran parte de la calidad de los proyectos de desarrollo que cada actor de la cooperación presente y de la capacidad técnica para formular estos proyectos.
5. Se da especial atención a la capacidad de formular proyectos viables, y pertinentes y oportunos que consideren las características de las fuentes, las orientaciones programáticas, las áreas de oferta, y la real compatibilización de la transferencia solicitada con la realidad científica y tecnológica y de desarrollo del país.

6. La orientación actual de los proyectos se da en áreas tradicionales de la cooperación como son: Inversión en Infraestructura, Transferencia Científico Técnica, Desarrollo Social, y Perfeccionamiento de Recursos Humanos. Pero también se explora en áreas nuevas de preocupación para el país, como son: Medio Ambiente Sustentable, Desarrollo Regional, Descentralización y Desarrollo Local, Modernización del Estado, Género, Etnias, pequeños y Medianos Productores urbano y rurales, y otros que proyecten a Guatemala en la senda del Desarrollo Sostenido y Sustentable.

7. La gestión de la Cooperación Internacional, involucra a una parte importante del Sistema de la Administración Pública, construyendo de esta manera la Institucionalidad del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, por lo que es un proceso interinstitucional coordinado delimitando perfectamente las responsabilidades particulares de cada institución involucrada. La coordinación se construye sobre la base de asociaciones estratégicas entre instituciones que contribuyan a la eficiencia y eficacia de los resultados de la Cooperación Internacional.

8. La obtención de las mejores condiciones para la cooperación y el logro de desembolsos rápidos, está directamente vinculada a la consistencia técnica de los proyectos, a la eficaz capacidad de negociación, a la proyección de sus resultados en beneficio de un mayor número de personas, y a la capacidad científico-técnica disponible en el país para su ejecución eficiente y efectiva.

Los programas y proyectos son administrados eficientemente, en los plazos contemplados para su realización y acorde a los términos de los convenios suscritos. Cuentan con un adecuado sistema de control, seguimiento y evaluación de los mismos, en función de los cuales, se considerará prioritaria la capacitación del elemento humano responsable de la gestión y de la ejecución de la inversión pública. La condicionalidad impuesta al otorgamiento de recursos de cooperación no deberá alterar el cumplimiento de objetivos y metas prioritarias de Gobierno y deberá enmarcarse en esos límites.

La gestión de la Cooperación Internacional cuenta con un sistema de normas y procedimientos efectivos y eficientes, que acorten los tiempos del proceso en sus fases de diseño, formulación, evaluación, negociación, aprobación, puesta en marcha, ejecución, control, seguimiento, y cierre de los programas y proyectos.

1.5 Objetivos de la política

Los siguientes objetivos de la Política de Cooperación definen el camino para alcanzar las metas propuestas en el Programa de Paz y los compromisos de Gobierno:

Objetivos generales

- Contribuir al cumplimiento de las prioridades y objetivos de la nación para el horizonte de 1999 al 2003, mediante el uso de los aportes de la Cooperación Internacional como complemento al esfuerzo interno.

- Contribuir al logro de los objetivos de la política exterior de gobierno, siendo la cooperación internacional un instrumento de ésta, que proyecte las fortalezas del país y contribuya a la plena inserción de Guatemala en la comunidad internacional.

Objetivos específicos

- Orientar el proceso de gestión de la Cooperación Internacional, como el mecanismo a través del cual se conduce la captación de recursos, mediante el análisis de las alternativas de ofertas para alcanzar el logro de las prioridades nacionales.
- Orientar el aprovechamiento de la Cooperación Internacional de manera transparente, pública, eficaz y eficiente, compatibilizándola con las políticas y estrategias de desarrollo nacional.
- Fortalecer la institucionalidad y el sistema de gestión de la Cooperación Internacional para que ésta se realice en forma proactiva, y coordinada interinstitucionalmente, compatible con los intereses de desarrollo nacional.
- Contribuir a mantener y mejorar la posición del país, como sujeto de Cooperación Internacional reembolsable y no reembolsable, mediante relaciones estables, permanentes y duraderas con los organismos y agencias bilaterales y multilaterales.
- Hacer uso eficiente de la Cooperación Internacional para apoyar planes y programas de capacitación y formación de recursos humanos mediante la utilización de becas en el exterior, compatible con las necesidades e desarrollo y con los requerimientos científicos y técnicos del país.

- Generar un flujo positivo de recursos financieros que complementen el esfuerzo de ahorro interno dirigido a incrementar la inversión en desarrollo económico y social.
- Adecuar los compromisos a la capacidad de pago tanto del lado fiscal como de balanza de pagos, manteniendo una relación equilibrada del servicio de la deuda pública externa sobre exportaciones e ingresos fiscales ordinarios.
- Propiciar la mejor utilización de los mecanismos innovadores del mercado financiero internacional, para reducir el peso de los compromisos externos del país.

1.6 Prioridades de la cooperación

Las áreas prioritarias que orientan a la Cooperación Internacional son aquellas postuladas en los Acuerdos de Paz, y en el Programa de Gobierno y aquellas que se definen como soporte a un desarrollo sostenido y sustentable, estas son las siguientes:

2.4.1 Programa de paz

Contribuir al cumplimiento de las cuatro áreas definidas en éste y específicamente a los temas de tierra, justicia, reforma fiscal y descentralización.

2.4.2 Compromisos de gobierno

Apoyar los compromisos político, social y económico contenidos en el Plan de Gobierno.

2.4.3 Superación de la pobreza

Apoyar actividades e iniciativas orientadas al desarrollo social, y el alivio a la pobreza de áreas urbanas y rurales, que permita a este sector de la población su integración al proceso de desarrollo nacional.

2.4.4 Fortalecimiento institucional

Fomentar y contribuir al mantenimiento de la Paz y la Libertad, el respeto y defensa de los derechos humanos, el fortalecimiento de los procesos democráticos e institucionales.

2.4.5 Desarrollo sustentable

Contribuir a alcanzar un desarrollo económico, social y político sostenido y ambientalmente sustentable con oportunidades para todos los ciudadanos.

2.4.6 Desarrollo productivo

Orientar la asistencia técnica hacia el apoyo y reforzamiento de los sectores productivos, especialmente de las pequeñas y medianas empresas.

2.4.7 Grupos vulnerables

Apoyar la incorporación de los grupos más vulnerables de la sociedad tales como, jóvenes, discapacitados y tercera edad, a los beneficios del desarrollo.

2.4.8 Género

Lograr la participación activa de la mujer en todas las áreas del desarrollo reconociendo la igualdad de derechos e igualdad de oportunidades.

2.4.9 Ciencia y tecnología

Impulsar avances en el desarrollo científico y tecnológico del país compatible con los nuevos y futuros desafíos de un desarrollo productivo internacionalmente.

2.4.10 Formación de recursos humanos

Aumentar la capacidad técnica y profesional de la población mediante la creación y apertura de oportunidades de capacitación y formación de recursos humanos en el país y en el exterior.

1.7 Control, seguimiento y evaluación

Los proyectos y programas constituyen el sujeto de la Cooperación Internacional, y el objeto su seguimiento, control y evaluación.

El control es la fase de examen de las acciones realizadas, por las Unidades Ejecutoras de Programas y Proyectos en marcha, para verificar la correspondencia entre lo proyectado y lo ejecutado para detectar anomalías, errores, desviaciones o pérdidas de productividad en el desarrollo del programa y proyecto.

La gestión de recursos externos es un proceso complejo, que involucra a un conjunto de instituciones que deben ser coordinadas y perfectamente delimitadas en sus atribuciones, procedimientos y competencias, en las etapas del proceso que les corresponda intervenir. Por consiguiente para lograr la oportuna asignación de los recursos externos y nacionales a los programas y/o proyectos, se requiere un eficiente seguimiento al proceso de gestión de la Cooperación Internacional.

Seguimiento es el monitoreo permanente de las acciones vinculadas a la gestión de la Cooperación Internacional, con la finalidad de proveer insumos para su control.

Su objetivo es generar información, registrarla y mantenerla actualizada para proveerla en forma oportuna al sistema de toma de decisiones.

Corresponde a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), hacer el seguimiento al uso de los recursos externos en la etapa de ejecución de los proyectos, con la participación activa de las unidades ejecutoras y las fuentes cooperantes.

El seguimiento, control y evaluación en etapas intermedias de la ejecución de proyectos con financiamiento reembolsable permitirá alertar al Gabinete de Préstamos sobre irregularidades, problemas técnicos, financieros y/o atrasos que se produzcan durante la ejecución y que permitan la retroalimentación y tomar las decisiones oportunas.

El seguimiento, control y evaluación de resultados de los proyectos, deben reflejar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en términos financieros, técnicos, de impacto, cualitativos, físicos, económicos y políticos.

1.8 Competencias institucionales

En el proceso de gestión y negociación de la Cooperación, se involucran entidades del Estado que según la naturaleza del proyecto, así será su participación en dicho proceso, los cuales se describen a continuación:

2.6.1 Responsabilidad de SEGEPLAN

Ejercer la función de coordinador y facilitador de la Cooperación Técnica y Financiera no reembolsable que recibe el país, promoviendo mecanismos ágiles de coordinación dentro del sector público, así como entre las instituciones descentralizadas y los organismos cooperantes.

Armonizar la oferta y demanda de cooperación, elaborando programas de cooperación con cada fuente, considerando sus diferentes líneas, con base en las políticas, planes y programas de Gobierno.

Analizar, conocer y dar seguimiento a las políticas, procedimiento e instrumentos de las fuentes de cooperación.

Observar el desarrollo de la Cooperación Internacional a nivel mundial, con el propósito de poder alertar a las instancias superiores de Gobierno sobre su incidencia para el país.

Desarrollar análisis de la oferta potencial y no utilizada de la cooperación internacional y tomar medidas para concretarla.

Asegurar la viabilidad técnica de los proyectos a ser financiados con recursos externos y emitir el dictamen correspondiente.

Asesorar y apoyar a las Unidades Ejecutoras en la preparación de Proyectos y en el cumplimiento de condiciones previas.

Promover en las fuentes de cooperación apoyo para la preinversión.

Coordinar y dar seguimiento a la ejecución de los proyectos de desarrollo financiados con recursos externos.

2.6.2 Responsabilidad del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN)

Velar por la estabilidad fiscal, la sostenibilidad y la deuda pública externa, y por la incorporación de las otras formas de Cooperación Internacional en el presupuesto.

Dar seguimiento al cumplimiento de las condiciones financieras de los préstamos.

Registrar, administrar y dirigir la deuda pública externa.

Aprobar las donaciones que requieran aportes de contraparte nacional o impliquen gastos recurrentes futuros.

En el caso de donaciones que no impliquen las obligaciones anteriores, la Unidad Ejecutora debe informar a dicho ministerio de las condiciones de dicha donación.

Presupuestar la asignación de recursos de contrapartida y gastos recurrentes convenidos para los proyectos financiados por la Cooperación Internacional tanto con recursos reembolsables como no reembolsables.

2.6.3 Responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL)

Atender los aspectos diplomáticos de las relaciones con los donantes e informarles constantemente sobre el desarrollo político del país, así como temas específicos.

Promover la capacitación del servicio exterior para profesionalizar sus labores con países donantes, en especial con aquéllos cuya importancia es evidente y de interés nacional.

Ser el canal oficial y diplomático del Gobierno, salvo en casos en que la ley del país cooperante indique que la responsabilidad recae en otra institución.

Firmar convenios o tratados internacionales, donaciones o asistencia técnica.

Colaborar en el otorgamiento de plenos poderes cuando fuere el caso.

2.6.4 Competencia coordinada entre SEGEPLAN y MINFIN

Coordinar entre el Ministerio de Finanzas y SEGEPLAN la implementación de las decisiones políticas, relacionadas con la Cooperación Internacional.

Coordinar entre SEGEPLAN, el Ministerio de Finanzas, las Unidades Ejecutoras y el Ministerio de Relaciones Exteriores la presentación de los programas y proyectos ante las Fuentes Cooperantes, Embajadas o Representaciones acreditadas en el país.

2.6.5 Competencia coordinada entre SEGEPLAN y MINREL

Ejercer la representación del Estado en la Suscripción de Tratados o Convenios Marco de la Cooperación Técnica y Financiera, siendo el Ministerio de Relaciones Exteriores el canal oficial para la firma del convenio.

2.6.6 Responsabilidad de la Secretaría de la Paz (SEPAZ)

Ser Interlocutor del Organismo Ejecutivo con los otros Organismos del Estado y la Comunidad Internacional en materia de priorización política de los programas y proyectos para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

2.6.7 Responsabilidad del Gabinete de Préstamos

Hacer más eficiente el proceso de gestión y de ejecución de los proyectos de inversión pública financiados con recursos externos reembolsables, en función de las prioridades de Gobierno, con el fin de minimizar los costos financieros y reducir los tiempos de ejecución.

Apoyar la coordinación interinstitucional en el proceso de gestión y ejecución de proyectos con el fin de mejorar su calidad y oportunidad.

Apoyar a la Unidades Ejecutoras en la agilización de la gestión y ejecución del financiamiento externo reembolsable, mediante la toma de decisiones y la realización de acciones, que faciliten su desempeño.

2.6.8 Responsabilidad de la Junta Monetaria

Emitir resolución sobre la conveniencia financiera para el país, de los préstamos externos.

3 DISEÑO DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

A continuación se explica de forma completa, el proceso de diseño de proyectos sujetos de cooperación financiera y/o técnica reembolsable y/o no reembolsable con Alemania, Japón y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

3.1 El caso de la República Federal de Alemania

La República Federal de Alemania inició en 1952 sus actividades de ayuda al desarrollo, hoy denominada Cooperación al Desarrollo. Estas actividades están a cargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), desde su fundación en 1961. El BMZ es responsable de la coordinación de la política alemana de desarrollo bilateral y multilateral, de la relación con organizaciones de ayuda internacional y de la negociación con los países en desarrollo. Sus funciones principales son las siguientes:

- Planificar, concertar y negociar las prestaciones alemanas asignadas a los proyectos y programas de cooperación con los países contraparte.
- Financiar y coordinar estos proyectos junto con Organismos Gubernamentales y No Gubernamentales.
- Coordinar actividades con otras entidades donantes.
- Controlar la utilización de los recursos financieros.

3.1.1 Objetivo y áreas de la cooperación alemana

El objetivo de la Cooperación Alemana al Desarrollo, según fue definido en las Directrices de la Política de Desarrollo, aprobadas en 1986, es mejorar la situación económica y social de la población de los países contraparte y contribuir a desarrollar sus capacidades creativas. Con este fin, fueron fijados como prioridades de la Cooperación al Desarrollo los siguientes ámbitos:

- Reducción de la pobreza
- Protección del medio ambiente y de los recursos naturales
- Educación y formación
- Participación de la mujer en el desarrollo
- Desarrollo rural

Asimismo, los sectores principales de la cooperación al desarrollo de la República Federal de Alemania son:

- Agricultura y manejo de los recursos naturales
- Pesca y acuicultura
- Salud, educación y ciencia
- Política demográfica/planificación familiar
- Abastecimiento de agua y saneamiento
- Infraestructura física y energía
- Ajuste estructural y asesoramiento económico a nivel gubernamental
- Fomento del sector privado y fomento de la administración pública
- Ayuda alimentaria y programas de seguridad alimentaria
- Ayuda a los refugiados y a los damnificados por catástrofes

3.1.2 Modalidades de la cooperación

La Cooperación Alemana al Desarrollo se divide en multilateral y bilateral, subdividiendo esta última en gubernamental (Oficial) y no gubernamental. En el marco de la cooperación bilateral, el BMZ financia proyectos mediante la concesión de créditos en condiciones favorables o aportes financieros no reembolsables (Cooperación Financiera), la concesión de subsidios o la financiación de prestaciones de bienes y servicios (Cooperación Técnica), y el otorgamiento de subsidios a instituciones privadas para su trabajo en los países contraparte. En la cooperación multilateral, el BMZ pone aportes financieros a disposición de la Unión Europea (UE) y de otras organizaciones internacionales.

El BMZ no realiza por sí mismo la contribución alemana a los proyectos, sino que la encomienda a otras instituciones u organizaciones.

3.1.2.1 La cooperación bilateral oficial (gubernamental)

La Cooperación Bilateral Gubernamental es el instrumento más importante de la Cooperación Alemana al Desarrollo. En el marco de la Cooperación Bilateral, el Gobierno alemán presta sus contribuciones directamente al país contraparte, con el cual suscribe contratos a tal efecto. Las principales modalidades de la cooperación bilateral al desarrollo son:

Cooperación financiera

La Cooperación Financiera es, por su volumen, el instrumento más importante de la Cooperación Alemana al Desarrollo y tiene por objeto promover la economía, la infraestructura social y la protección del medio ambiente en los países en desarrollo. Su función es ampliar el potencial productivo (incluye infraestructura económica y social) de los países contraparte y/o permitir un aprovechamiento más eficiente de dicho potencial, mediante créditos en condiciones favorables y donaciones, financiados con fondos del presupuesto federal.

La Cooperación Financiera se realiza a través del Banco de Desarrollo Alemán (*Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)*), por sus siglas en alemán. Por medio de la Cooperación Financiera se financian inversiones en instalaciones y equipamiento, así como prestaciones para la preparación y ejecución de proyectos de cooperación financiera. En el marco de este tipo de cooperación, el Gobierno alemán concede donaciones, así como préstamos a largo plazo (40 ó 50 años), incluyendo 10 años de período de gracia, a tasas de interés del 0.75%.

Cooperación técnica

El objetivo de la Cooperación Técnica es elevar la eficiencia de personas e instituciones de los países contraparte. Con este fin, se transmiten conocimientos y habilidades en el nivel técnico, económico y organizativo, a través de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ)), por sus siglas en alemán. Las medidas de cooperación técnica se llevan a cabo, por principio, sin reembolso. Se basan siempre en organizaciones existentes o por fundar (organismos ejecutores de proyectos), en los países contraparte. La Cooperación Técnica contribuye a poner a dichas organizaciones en condiciones de cumplir con sus funciones de forma correcta y sin apoyo externo.

3.1.2.2 Cooperación multilateral

Aproximadamente una tercera parte de la cooperación alemana al desarrollo se lleva a cabo a través de instituciones multilaterales y de la Unión Europea (UE). El BMZ apoya principalmente a las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo, y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otras organizaciones tales como, la Organización Mundial de la Salud (OMS), *Food and Agriculture Organization* (FAO), *United Nations Children's Fund* (UNICEF). Asimismo, la República Federal de Alemania aporta el 27% de los fondos de la ayuda al desarrollo de la Unión Europea.

3.1.2.3 Otras formas de cooperación

En el sector de la cooperación bilateral no gubernamental, el BMZ apoya el trabajo de otras organizaciones, tales como el Servicio de Voluntarios alemanes (DED), mediante el envío de cooperantes; la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE), *Sociedad Carl Duisberg* (CDG), Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD) y Instituto Goethe, en Capacitación y perfeccionamiento profesional; y al Instituto Alemán de Política de Desarrollo (DIE), para investigaciones. También apoya a través de las fundaciones de los partidos políticos alemanes, Konrad Adenauer, Friedrich Ebert, Friedrich Naumann, Hans Seidel y Arco Iris; y de las Iglesias alemanas, a través de organismos de las iglesias protestante y católica para la ayuda al desarrollo.

3.1.3 Planificación de proyectos orientada a objetivos (Zielorientierte Projekt-Planung (ZOPP))

La abreviación ZOPP se ha utilizado durante muchos años para denominar la planificación de proyectos orientada a objetivos. ZOPP ha pasado a ser la marca de fábrica de la GTZ para un enfoque de planificación participativo, orientada hacia las necesidades de las organizaciones contraparte y de los grupos destinatarios.

ZOPP es un método para configurar los procesos de planificación. No sólo sistematiza la planificación sino que tiene también debidamente en cuenta las necesidades de comunicación. El ZOPP se basa en un concepto específico de lo que es la planificación y su calidad. A continuación se exponen los elementos esenciales del método.

3.1.3.1 La planificación como proceso de entendimiento

La planificación es ante todo, un proceso de aclaración y de entendimiento entre personas que se proponen modificar conjuntamente una situación. En su transcurso se elaboran los elementos de un plan. Un plan es la intención de hacer cierta cosa, proyectada hacia el futuro. En él se prevén las contribuciones necesarias para lograr un objetivo determinado. Sirve de orientación a todas las partes involucradas para coordinar sus acciones encaminadas al objetivo definido y posibilita un manejo racional de recursos en general escasos. Dada la imposibilidad de prever todos los factores, es importante que los plazos y el grado de detalle del plan sean realistas.

La inseguridad inherente a todo esfuerzo por anticipar un desarrollo no significa que la planificación sea superflua. Sin embargo, puede ocurrir que ante ciertos problemas y condiciones generales la planificación del procedimiento a seguir suponga una limitación de las opciones de acción que resulte contraproducente. En esos casos, el consenso sobre los objetivos y sobre el marco de acción debería servir de marco de referencia para actuar de forma que permita alcanzar los objetivos. En el contexto del debate de fondo sobre los límites de la planificación, se alienta al personal de la GTZ a ensayar también en el futuro otros caminos.

En el pasado, la GTZ destacó la planificación del contexto de las demás funciones de gestión. Con frecuencia pudo comprobarse que si los planes se entendían como una pauta rígida y como una disposición administrativa inflexible, ello dificultaba los esfuerzos por la ejecución flexible de los proyectos. Además, la GTZ se ha dado cuenta de que la importancia que se atribuye a la planificación y, en particular, hasta qué punto se considera vinculantes los planes elaborados, puede variar enormemente de un círculo cultural a otro. Por este motivo, la GTZ asigna hoy la máxima importancia a los aspectos comunicativos y al carácter procesal de la planificación.

3.1.3.2 Elementos de un plan y matriz de planificación de proyectos (MPP)

En el plan se definen los distintos elementos de un proyecto o programa. Contiene, en particular, información sobre los siguientes aspectos:

- ¿Qué se aspira a mejorar en la situación de vida de los grupos destinatarios? (objetivo de desarrollo).
- ¿Qué cambios se desean alcanzar en la manera de actuar de los grupos destinatarios? (objetivo del proyecto, efecto de la actuación del proyecto).

- ¿Qué hay que lograr para que ese efecto se produzca? (resultados).
- ¿Qué aportes hay que prestar para lograr esos resultados? (actividades).
- ¿Qué recursos (humanos, materiales, financieros, de tiempo) se necesitan para ejecutar las actividades? (cuantificación de insumos y costos).
- ¿Qué condiciones generales deben estar dadas para que se puedan lograr los resultados y los efectos? (supuestos).
- ¿Qué parámetros señalan la aparición de los efectos, resultados y supuestos? (indicadores).

La importancia atribuida al objetivo de un proyecto y, con ello, las razones que justifican la ejecución del mismo, se expresan en la información que indica:

- ¿Por qué se desea lograr el objetivo del proyecto? ¿A qué objetivo más amplio (estratégico, de política de desarrollo) contribuye el proyecto? (objetivo superior).

Las actividades, los resultados, el objetivo del proyecto, el objetivo de desarrollo y el objetivo superior, junto con los respectivos supuestos, describen la hipótesis de desarrollo de un proyecto. Con ello, queda perfilada su lógica inherente. Para representar de forma sistemática los elementos del plan e ilustrar la lógica que guardan entre sí, se ha desarrollado una matriz especial, la matriz de planificación del proyecto (MPP, denominada también *logical framework*), que ha sido integrada en el método ZOPP.

Los elementos de la MPP deben elaborarse en el proceso de planificación. Dependiendo del grado en que las correspondientes casillas de la MPP contengan información fidedigna, será posible hacer una estimación razonable de los riesgos¹ que pueden amenazar el logro del objetivo y la eficiencia económica de un proyecto y fundamentar la decisión sobre la conveniencia de su ejecución. La validez de una MPP debe verificarse permanentemente durante la ejecución del proyecto.

3.1.3.3 El procedimiento según ZOPP

El ZOPP abarca diferentes pasos de análisis y de planificación que sirven para determinar la situación inicial, el sistema de objetivos y la concepción del proyecto. En la medida de lo posible, estos trabajos habrán de realizarse en equipo. La moderación y técnicas especiales de visualización, así como la documentación de todas las fases, sirven de apoyo para la comunicación y la toma de decisiones.

El método ZOPP se caracteriza por:

- la participación de las personas o grupos concernidos y de todos los actores importantes
- un procedimiento iterativo y una aplicación flexible
- la búsqueda de consenso
- la transparencia en el análisis y en las decisiones
- la flexibilidad en el empleo de instrumentos adecuados en el proceso de planificación.

¹ Para estimar los riesgos es particularmente importante determinar qué factores políticos, socioculturales, económicos y ecológicos pueden poner en peligro el cumplimiento de los supuestos.

La experiencia indica cuáles son los elementos que caracterizan un plan sólido y cuál debe ser la calidad de la información. Un objetivo, por ejemplo, sirve de orientación si ha sido formulado con claridad y en términos verificables, si es posible lograrlo con los recursos dados y si las personas afectadas lo aceptan. Para que un plan en su conjunto sirva de instrumento para orientar la acción es imprescindible que haya consenso entre las partes involucradas sobre sus elementos y su importancia. Para ello se requiere un proceso de entendimiento, que se procura apoyar a través de la moderación. La forma de trabajar en talleres ha dado un buen resultado como foro de intercambio de opiniones entre las partes involucradas. Pueden variar mucho de un caso a otro, dependiendo, por ejemplo, de los temas abordados, los participantes y la manera en que son realizados. Cada taller se organiza en función de la finalidad específica para la que ha de servir. En ningún caso se deben confundir estos talleres con el método ZOPP propiamente dicho ni reducir el proceso de planificación al taller ZOPP.

Los puntos de vista de los distintos participantes y afectados por un proceso de planificación pueden variar considerablemente entre sí. A fin de llegar a un entendimiento común, deben sacarse en claro, primeramente, las diferencias. Para ello se han integrado en el método ZOPP las técnicas de visualización de Metaplan (por ejemplo, mediante tarjetas), el trabajo en equipo y la moderación. La documentación permanente es otro elemento básico del ZOPP, ya que es posible que se sumen nuevos actores a medida que se desarrolla un proyecto.

El método ZOPP se aplica en cada caso según lo que resulte necesario aclarar y determinar en el ciclo del proyecto. El análisis de participantes, el análisis de problemas, el análisis de objetivos y el análisis de alternativas son pasos que sirven para definir los objetivos y las estrategias necesarias para alcanzarlos. El método ZOPP permite emplear todos los instrumentos, técnicas y procedimientos adecuados para llevar a cabo los pasos de análisis en un contexto cultural dado (por ejemplo, procedimientos de evaluación ecológica o económica; relevamientos de datos *base-line*; estudios sectoriales; instrumentos para el análisis de las relaciones de interacción; técnicas de toma de decisión).

Para poder llegar a un entendimiento entre todas las partes involucradas es imprescindible que todas ellas hayan tenido la debida participación en el proceso preparativo del proyecto. Esto vale en especial para los grupos destinatarios cuya situación de vida y de trabajo se pretende modificar. Una de las características decisivas de la calidad del ZOPP es el hecho de que todos los que intervienen directamente en un proyecto o se ven afectados por él puedan exponer, en el proceso de consenso y elucidación, sus puntos de vista sobre los problemas y potenciales existentes, para incrementar así la relación entre los aportes y la realidad, y su aceptación en el marco del proyecto.

Sin embargo, la experiencia indica que, a menudo, no se alcanza el nivel de calidad deseado en el análisis y la planificación de carácter participativo. De la misma manera que el método ZOPP fue equiparado, en muchos casos, con el taller ZOPP, con frecuencia también la participación de las partes involucradas ha sido confundida con la mera presencia de representantes de los grupos destinatarios en el taller sin tener en cuenta, por ejemplo, el

abismo cultural que pueda separarlos de ese tipo de reuniones. Hoy se dispone de técnicas adecuadas para aplicar una metodología flexible, desarrollando conjuntamente con los grupos sociales concernidos los pasos de planificación y de evaluación apropiados.

En este contexto cabe destacar, en particular, el procedimiento de evaluación participativa (*participatory appraisal*, en inglés), cuya aplicación ha dado buenos resultados. Se ha previsto intensificar el empleo de esas técnicas en el marco del método ZOPP. Puede constatarse, en resumen, que el método ZOPP ha sido aplicado con frecuencia de manera excesivamente rígida y ritualizada. La fuerte concentración en las estructuras lógico-rationales de la matriz de planificación del proyecto ha tenido por consecuencia que no se dedicara la atención debida al proceso participativo de elucidación y consenso que precede a su elaboración. En muchos casos, se ha descuidado también el aspecto igualmente importante de la definición de los roles y las responsabilidades de las diferentes partes involucradas. En vista de lo anterior, es necesario señalar que el método ZOPP sólo posibilitará la mejora de la calidad de los proyectos si

- es aplicado con flexibilidad en el curso de la planificación entendida como proceso
- es empleado también para aclarar y definir los objetivos, expectativas, roles y responsabilidades de las diferentes partes involucradas.

3.2 El caso de Japón

La asistencia japonesa oficial al desarrollo inició en 1954 cuando se unió al Plan Colombo, una organización establecida en 1950 para asistir a los países asiáticos en su desarrollo socioeconómico.

Mientras el mismo recibía ayuda del Banco Mundial para la reconstrucción de su propia economía en la década de 1950, el Japón empezó el proceso de enviar ayuda a los países en desarrollo. Desde ese tiempo el compromiso de la asistencia japonesa oficial para el desarrollo ha crecido y se ha expandido año con año. Con esta expansión también ha habido un movimiento gradual para incluir a los países fuera de Asia, siendo las más recientes los países del Este y Centro de Europa.

3.2.1 La Asistencia Oficial al Desarrollo de Japón (ODA)

Actualmente el Japón se constituye en el primer donante en el mundo en términos de desembolsos netos de Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) por sus siglas en Inglés y en 1972, fue el mayor donante en 25 países.

La provisión de la cooperación económica del Japón está basada en los conceptos de consideraciones humanitarias y morales y el reconocimiento de la interdependencia entre las naciones. El Gobierno de Japón otorga ODA después de tomar en cuenta los siguientes cuatro principios citados en la carta de ODA publicada en 1992:

1. La conservación del ambiente y el desarrollo deben ser alcanzados simultáneamente.
2. Debe evitarse el uso de la ODA para propósitos militares, los cuales puedan agravar conflictos internacionales.
3. Se debe poner completa atención a las tendencias en el país beneficiario en cuanto a gastos militares, el desarrollo de armas de destrucción masiva y misiles, la exportación e importación de armas, con el objeto de mantener y fortalecer la paz y la estabilidad mundial.
4. Se debe poner completa atención en torno a la democratización y la introducción a una economía orientada al mercado, la situación relativa a la garantía de los derechos humanos fundamentales y el nivel de libertad en el país beneficiario.

3.2.2 Principales categorías de ODA

1. Donaciones bilaterales (cooperación técnica y financiera)
2. Préstamos bilaterales (asistencia crediticia)
3. Contribuciones y Convenios con organizaciones donantes multilaterales

La mayor parte de las donaciones bilaterales se realizan a través de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA), mientras que el Banco Japonés para la Cooperación (JBIC) se encarga de los préstamos bilaterales.

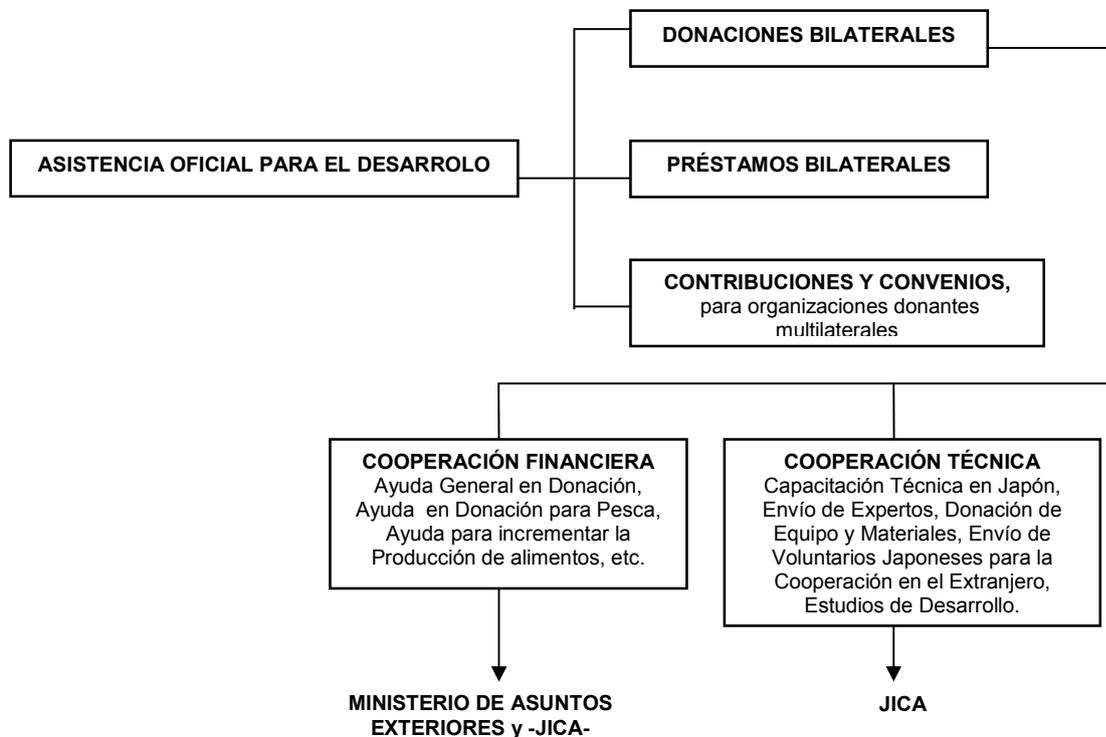
Con el fin de promover la cooperación internacional para el desarrollo social y económico de los países en vías de desarrollo, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón -JICA- fue establecida el día 1 de Agosto de 1974, de acuerdo con la Ley de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón.

JICA es la agencia oficial del Japón, cuya función principal es extender la cooperación técnica a países en vías de desarrollo, basándose en acuerdos alcanzados entre el gobierno japonés y los gobiernos de esos países. Tal cooperación técnica está establecida para ayudar a los países en vías de desarrollo a su desarrollo económico y social. A este efecto,

1. JICA ofrece becas a profesionales de los países en vías de desarrollo para su perfeccionamiento técnico en Japón
2. Envía expertos japoneses y Voluntarios Japoneses
3. Envía equipos de estudio para colaborar en la elaboración de planes y proyectos de desarrollo
4. Recluta y entrena expertos japoneses para ser enviados al extranjero y
5. Suministra el equipo necesario para la colaboración técnica

Asimismo, JICA brinda la cooperación integrada (conocida como cooperación técnica de tipo proyecto), que combina en un proyecto de desarrollo el programa de becas, el envío de expertos y el suministro de equipo. Además se encarga del servicio de promoción de la cooperación financiera no reembolsable con los países más atrasados para la construcción de establecimientos tales como hospitales, escuelas y otras instalaciones relacionados con la cooperación técnica.

Bajo ciertas condiciones, JICA provee ayuda financiera a compañías privadas japonesas para asistirles en su cooperación para el desarrollo. Para japoneses que desean emigrar, JICA lleva a cabo la función de centro informativo y para aquellos que ya han emigrado, JICA ofrece facilidades.



3.2.3 Objetivos de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA)

Los objetivos que guían a la JICA al logro de sus metas son:

- Contribuir a mantener y promover la paz y seguridad mundial a través de la asistencia económica a los países en vías de desarrollo.
- Apoyar los esfuerzos propios de los países en vías de desarrollo para lograr su autoabastecimiento, y contribuir a su desarrollo económico y social como también al mejoramiento del bienestar de sus pueblos, suministrándoles el capital y las tecnologías necesarias.

3.2.4 Áreas prioritarias de la cooperación para Guatemala

En el caso específico para Guatemala, las áreas prioritarias de la cooperación japonesa son:

Cooperación técnica

- Transferencia de tecnología
- Desarrollo agrícola y forestal
- Asistencia médica y de salud pública
- Desarrollo minero e industrial
- Educación e investigación
- Telecomunicaciones
- Cría de ganado
- Pesca
- Explotación de aguas subterráneas
- Suministro de agua y alcantarillado

Donaciones

- Asistencia médica y Salud pública
- Educación e investigación
- Agricultura
- Mejoramiento del medio ambiente
- Comunicaciones y transporte
- Promoción de las exportaciones
- Pesca
- Alivio en desastres
- Actividades culturales
- Ayuda en alimentos
- Alivio de la deuda

Préstamos

- Desarrollo agrícola
- Mejoramiento de la infraestructura económica y social
- Construcción de caminos
- Vías de comunicación
- Sector minero
- Sector forestal
- Sector manufacturero

3.2.5 Modalidades de cooperación

JICA maneja varias modalidades de cooperación, empero, las que rigen para Guatemala son:

Técnica

- Envío de expertos
- Envío de voluntarios
- Elaboración de estudios para el desarrollo
- Cooperación técnica tipo proyecto
- Becas

Cooperación financiera no reembolsable

- Ayuda general en donación para proyectos de desarrollo económico y social
- Donación cultural
- Línea 2KR (*Second Kennedy Round*)
- Donación para pesca
- Donación de láminas
- Apoyo al ajuste estructural (Cooperación Tipo No-Proyecto)
- Ayuda financiera para emergencias
- Asistencia para Proyectos Comunitarios (APC)

3.2.6 Características de la cooperación

De acuerdo a cada modalidad de cooperación japonesa para Guatemala, las mismas tienen las siguientes características:

Técnica

- La transferencia de tecnología debe cumplir con la satisfacción de necesidades básicas del país y que no se cuenta con los recursos a nivel interno
- La cooperación solicitada debe contar con una contraparte nacional precisa
- Debe enmarcarse dentro de las líneas de trabajo de Japón
- No debe estar la cooperación negociada o ejecutándose en parte por otra fuente de cooperación
- Se debe otorgar a los expertos y misiones enviadas todas las prerrogativas e inmunidades diplomáticas
- Todo el equipo que entre en calidad de apoyo a los proyectos debe gozar de exoneración de impuestos
- El equipo que se solicita debe ser parte del proyecto de cooperación
- Toda solicitud de cooperación debe ser presentada por la vía diplomática

Cooperación financiera y donaciones

- Comprobar que el préstamo o donación contribuirá al desarrollo económico y al mejoramiento del estándar de vida de la población.
- Todo préstamo o donación debe contar con una contraparte en moneda nacional precisa.
- Todo aquel bien o equipo que se requiera para el préstamo o donación tiene que ser de origen japonés.

No se concederán préstamos o donaciones en los siguientes casos:

- Para asistencia militar o compra de buques transatlánticos, aviones y equipo bélico
- Artículos de lujo y otras mercaderías con pronunciadas características de bienes de consumo
- Todo proyecto que requiere préstamo o donación debe comprobar claramente su viabilidad

Aportes del país beneficiario:

- Gastos de embarque y seguro marítimo de los bienes
- Otorgar exoneración de impuestos sobre el préstamo o donación y sus intereses
- Toda solicitud de préstamo o donación debe ser presentada por las vías diplomáticas establecidas
- Toda solicitud de préstamo o donación debe enmarcarse en las líneas de trabajo de Japón
- Si el proyecto requiere de expertos japoneses, se les deben conceder todas las prerrogativas e inmunidades diplomáticas

3.2.7 Procedimientos de JICA para las actividades de cooperación financiera no reembolsable

Bajo el sistema actual, los proyectos de donación solicitados por los países en desarrollo son examinados por un grupo de estudio de proyectos dentro de JICA. Necesidad, urgencia y problemas técnicos son las principales preocupaciones. Los resultados son trasladados posteriormente al Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón (MOFA), por sus siglas en inglés. De las 653 propuestas recibidas en el año fiscal de 1999, se dio preferencia a los proyectos con posibilidad de ser relacionados con otros programas a la luz de la capacidad de mantenimiento y manejo de los países en desarrollo, específicamente el envío de expertos, Voluntarios Japoneses para la Cooperación con el Extranjero (JOCV), y los Proyectos Tipo de los programas de cooperación técnica. Estos resultados también fueron trasladados a MOFA.

MOFA selecciona después los proyectos con referencia a los resultados de los estudios de JICA. Una vez el Ministerio ha dado la autorización a los proyectos sobresalientes, JICA inicia el estudio de un diseño básico que incluye el diseño básico y un cálculo del costo aproximado.

Tales estudios son generalmente desarrollados por consultores bajo contrato; 131 se llevaron a cabo en el año fiscal de 1999. En los casos donde el contenido de una propuesta de proyecto buena parece requerir mayor estudio en el lugar, un estudio preliminar podría realizarse antes del estudio de diseño básico.

Una vez los estudios se han completado, los proyectos son presentados al Gabinete después de las consultas sobre asuntos prácticos entre el MOFA y el Ministerio de Finanzas de Japón. La decisión final se hace una vez que el Ministerio de Finanzas ha dado su aprobación. Los proyectos enviados ante el Gabinete en el año fiscal de 1999 incluyeron 114 donaciones, 12 becas para estudios en el exterior, 13 donaciones para pesca, 20 proyectos de ayuda en alimentos y 50 proyectos de incremento en la producción de alimentos.

Una vez aprobados los proyectos de donación, estos se inician con la suscripción de un Canje de Notas por el Gobierno de Japón y el país beneficiario. MOFA después encarga a JICA empezar el proyecto. Los proyectos de donación inician con la conclusión de los Contratos entre el Gobierno receptor y las compañías y consultoras japonesas. JICA asegura que todo proceda sin problemas al recomendar consultoras y enviar guías de oferta, y destacando la aproximación básica del proyecto.

Una vez JICA ha completado un proyecto de donación y fue enviado al país receptor, otorga un seguimiento a la cooperación si el gobierno del país receptor no está en capacidad de mantener y administrar el proyecto por si mismo. Esta cooperación incluye el envío de expertos y equipos de estudio para conducir trabajos de reparación y construcción. Cooperación para restaurar funciones esenciales es algunas veces provisto a través de la entrega de equipo nuevo o repuestos. El seguimiento es indispensable para el desarrollo sostenible y la capacitación en los países receptores.

3.2.7.1 Fortaleciendo la implementación del sistema

Mejorar la calidad operacional y fortalecer la implementación del sistema son preocupaciones constantes para JICA, toda vez que se debe estar seguros de la capacidad para responder apropiadamente a la creciente diversidad y necesidades complejas de los países receptores.

En particular, se trata de identificar y formular proyectos de alta calidad mediante la adopción de una estrategia que incluye el establecimiento de vínculos cercanos con cooperación técnica. Se hace uso efectivo de estructuras organizacionales y personal tanto dentro de JICA como fuera de ella, específicamente agencias internacionales y otros cooperantes así como oficinas de JICA en el exterior, expertos en cooperación internacional y asesores en formulación de proyectos.

3.2.7.2 Mejorando la administración de proyectos

Los proyectos de donación se realizan después de que JICA ha desarrollado estudios de diseño básico para calcular los costos aproximados incluidos. Con el objeto de hacer uso efectivo de los fondos, se lleva a cabo una investigación rigurosa de las normas de diseño más apropiadas y el cálculo de los detalles de acuerdo con las solicitudes de las naciones receptoras.

JICA siempre ha tratado de asegurar que tales investigaciones sean las rigurosas posibles. En el año fiscal de 1999 se estableció una oficina de análisis para elevar los niveles de diseño básico en cooperación con expertos extranjeros. Investigadores en el tema de cooperación han sido enviados para facilitar el intercambio de opiniones, con todos los involucrados en la etapa de investigación.

También se está revisando el contenido del documento normas de compras y contrataciones, el cual establece esquemas básicos para la implementación de proyectos.

3.2.7.3 Divulgación de información y publicidad

La aprobación de la ley de Divulgación Pública de Información ha hecho más importante el proveer a la población japonesa en general de información de los proyectos de la ODA.

Para asegurar la total transparencia JICA publica información sobre los resultados de estudios y ofertas. Se está considerando cómo divulgar de una mejor manera los resultados de los proyectos para permitir el mayor acceso posible. Actualmente se está creando un sitio web explicando cómo trabaja la cooperación y la presentación de proyectos que están en ejecución en varios países, y se está preparando cintas de vídeo y panfletos sobre las operaciones para mantener al pueblo japonés actualizado sobre las actividades de JICA.

3.2.7.4 Respuesta a las necesidades

El presupuesto de la cooperación ha sido incrementado en torno a los temas globales tales como pobreza y ambiente. Orientado a responder a la diversidad de necesidades de países en desarrollo y a proveer ayuda de forma más efectiva, las donaciones son orientadas a áreas tales como bienestar infantil, reforestación, remoción de minas antipersonales, bases para el desarrollo de los recursos humanos y rehabilitación. Al mismo tiempo que se está creando vínculos con la cooperación técnica y la cooperación reembolsable, se está trabajando efectivamente sobre proyectos en colaboración con UNICEF, OMS, y otras agencias y donantes internacionales así como organizaciones no gubernamentales.

3.2.8 JICA en Guatemala

En el marco de las relaciones bilaterales, el Gobierno del Japón a través de la Agencia de Cooperación Internacional (JICA), el Programa de Voluntarios Japoneses (JOCV) y el *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC), anteriormente Fondo de Cooperación Económica de Ultramar (OECF), ha apoyado al gobierno de Guatemala en la realización de importantes proyectos de cooperación técnica y financiera reembolsable y no reembolsable. En consecuencia, por la diversidad de líneas de cooperación que ofrece dicho Gobierno, así como por las favorables condiciones financieras en que es otorgada, Guatemala ha podido captar mayores y significativos recursos para la ejecución de proyectos de vital importancia para el desarrollo económico y social del país.

Para la formalización de los proyectos de Cooperación Técnica, se cuenta con el Acuerdo sobre Cooperación Técnica entre el Gobierno del Japón y el Gobierno de la República de Guatemala, firmado en Tokio, el 28 de marzo de 1977, el cual entró en vigor el 16 de mayo de 1978.

En el caso del envío de Voluntarios Japoneses, se hace en el marco del Canje de Notas suscrito en la ciudad de Guatemala, el 29 de septiembre de 1987.

Y para la formalización de la Cooperación Financiera no Reembolsable (Donaciones) y Financiera Reembolsable (préstamo blando), se hace a través de la firma de Canjes de Notas o Contratos de Préstamo específicos para cada proyecto.

3.3 El caso del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)

El BCIE es la institución financiera más grande de la región, establecida para fomentar el desarrollo socioeconómico equilibrado y el proceso de integración económica de los países fundadores.

Convenio Constitutivo que le dio origen fue suscrito por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua en la Ciudad de Managua, Nicaragua, el 13 de diciembre de 1960. Sus operaciones dieron inicio el 8 de mayo de 1961. Posteriormente, en 1963, se adhirió Costa Rica como socio pleno. Su sede y oficina principal se encuentran situados en la ciudad de Tegucigalpa, Honduras, con gerencias regionales en los cinco países fundadores.

La creación del BCIE obedeció a la necesidad de contar con un organismo financiero especializado que se encargara de atraer y canalizar recursos externos, complementarios y adicionales a los proveídos por otras fuentes, a fin de sustentar el progreso económico y la cooperación intrazonal, en el marco del Tratado General de Integración Económica.

En 1992 entraron en vigencia las reformas a su Convenio Constitutivo para permitir la incorporación de socios extra regionales, con el propósito de fortalecer al Banco financiera e institucionalmente. Son socios extra regionales del BCIE, desde 1992, los Estados Unidos Mexicanos y la República de China. En marzo de 1995 se incorporó la República Argentina y en abril de 1997 se adhirió la República de Colombia.

3.3.1 Objetivos principales del organismo

Los objetivos bajo los cuales trabaja el BCIE son:

- Aumentar los flujos de capital hacia Centroamérica
- Fortalecer el valor patrimonial
- Lograr una gestión óptima
- Modernizar la infraestructura de apoyo a la producción
- Desarrollar nuevos productos y mecanismo de transferencia de recursos
- Promover y fortalecer los sectores productivos
- Luchar contra la pobreza y el desarrollo sostenible

3.3.2 Organización

La organización y administración del Banco establece que la Institución tendrá una Asamblea de Gobernadores, un Directorio, un Presidente Ejecutivo, un Vicepresidente Ejecutivo y los demás funcionarios que le permitan atender sus funciones.

La máxima autoridad del Banco es la Asamblea de Gobernadores y en ella residen todas las facultades. Cada país miembro designa un Gobernador titular y un suplente que son, indistintamente, el Ministro de Economía o el Presidente del Banco Central o quienes hagan sus veces, o a quienes corresponda tal representación según el derecho interno del respectivo país.

El Directorio es el órgano responsable de la dirección del Banco, a cuyo efecto ejerce todas las facultades que le señala el Convenio Constitutivo y las que le delega la Asamblea de Gobernadores. Está integrado por un número de hasta nueve miembros, elegidos uno por cada país fundador y cuatro en representación de los países socios extra regionales.

Los Directores de los países fundadores son electos por períodos de cinco años, pudiendo ser reelectos y los Directores de los miembros extra regionales por períodos de dos años, pudiendo ser reelectos.

La Asamblea de Gobernadores elige al Presidente Ejecutivo, es el funcionario de mayor jerarquía y ostenta la representación legal de la Institución.

Existe un Vicepresidente Ejecutivo, electo por el Directorio, a propuesta del Presidente Ejecutivo, para un período de cinco años. El Vicepresidente Ejecutivo debe tener distinta nacionalidad a la del Presidente Ejecutivo y sustituye a éste en sus ausencias temporales, con las mismas facultades y atribuciones. Para atender cabalmente las funciones que tiene encomendadas la Administración Superior del Banco, actualmente tiene tres gerencias operativas: la Gerencia de la División Financiera, la Gerencia de División de Crédito y la Gerencia de la División Administrativa.

Como complemento a las funciones desarrolladas por estas Gerencias y cumpliendo labores de asesoría a la Administración Superior, se encuentran establecidas las unidades de Asesoría Jurídica Relaciones Externas, Planificación, Supervisión y Seguimiento. Finalmente, atendiendo las funciones de control y supervisión del Banco se tiene establecida la Contraloría, órgano de apoyo de la Asamblea de Gobernadores y responsable de supervisar la gestión financiera y administrativa del Banco, así como la Auditoría Internacional, órganos de fiscalización interna dependiente del Directorio.

3.3.3 Áreas prioritarias de cooperación del organismo

El BCIE apoya en las siguientes áreas de cooperación:

- Generación de energía eléctrica
- Riego, drenaje y conservación de suelos
- Ampliación de la Infraestructura de Apoyo al sector privado
- Exportaciones de productos no tradicionales
- Desarrollo del sector turismo
- Desarrollo y reconversión industrial
- Fomento de Agro empresas
- Comercio internacional
- Pequeña y mediana empresa
- Transporte
- Telecomunicaciones
- Agua potable, acueductos y alcantarillado
- Desarrollo social y municipal
- Combate a la pobreza
- Vivienda y mejoramiento urbano

3.3.4 Modalidades de cooperación

Las anteriores áreas de cooperación se apoyan mediante las siguientes modalidades financieras:

- Cooperación financiera reembolsable vía préstamos
- Cooperación financiera no reembolsable
- Cooperación técnica no reembolsable

3.3.5 Procedimiento para obtener recursos

El BCIE utiliza los siguientes mecanismos para el otorgamiento de créditos:

3.3.5.1 Intermediación financiera a través de bancos comerciales y otras instituciones intermediarias

En este esquema pueden participar tanto bancos privados como públicos y otras instituciones intermediarias que hayan sido previamente declarados elegibles por el BCIE, a través de la División de Crédito para intermediar sus recursos. Actuando como banco de segundo piso, el BCIE otorga recursos a los intermediarios financieros participantes y éstos a la vez financian los proyectos que le sean aprobados por inversionistas y ejecutores de proyectos del sector privado.

3.3.5.2 Cofinanciamiento

Según el monto del proyecto, la capacidad de endeudamiento del intermediario financiero o por limitaciones legales, el proyecto no puede ser atendido por un intermediario financiero en su totalidad, el BCIE puede financiar proyectos del sector privado en forma directa al usuario hasta por un porcentaje no mayor del 50% del proyecto, siempre y cuando uno o más bancos comerciales o instituciones financieras, aceptables al BCIE asuman, avalen o garanticen una parte del financiamiento requerido por el proyecto, en un porcentaje no menor del 25% de dicho financiamiento. El 25% restante debe ser aportado por el dueño del proyecto a financiar. Este porcentaje lo fija el BCIE, tomando en cuenta la capacidad de endeudamiento del intermediario financiero y el proyecto con respecto al monto a financiar, procurando que el monto de su participación le sea suficientemente importante como para atender adecuadamente el proyecto con sus propios recursos o con recursos del BCIE. Dicho financiamiento no podrá exceder el 75% de la totalidad de la inversión requerida para el proyecto.

La porción del crédito que el BCIE otorgue al intermediario financiero debe ser garantizada por el mismo intermediario y no por el usuario. Sin embargo, la porción del crédito directo que el BCIE otorgue al proyecto debe ser garantizada por la entidad encargada del proyecto, de manera que el BCIE comparte la garantía con la institución financiera intermediaria.

3.3.5.3 Financiamiento al sector público

Bajo este mecanismo el BCIE canaliza recursos a proyectos desarrollados por los Gobiernos de los países centroamericanos o por instituciones autónomas.

Las solicitudes de crédito son respaldadas con garantía soberana del Estado o garantía genérica de la institución autónoma. La solicitud debe basarse en un estudio de factibilidad, de acuerdo con las guías establecidas por el BCIE que pueden obtenerse en las Gerencias Regionales ubicadas en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, dicha solicitud debe enmarcarse dentro de las políticas vigentes del BCIE.

3.3.5.4 Otros mecanismos

El BCIE se encuentra incursionando en la utilización de mecanismos de financiamiento innovadores, con el fin de proporcionar soluciones financieras que se adapten a las necesidades de cada proyecto en particular.

3.4 El caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El Banco Interamericano de Desarrollo es la más grande y antigua institución de desarrollo regional. Fue establecido en diciembre de 1959 con el propósito de contribuir a impulsar el progreso económico y social de América Latina y el Caribe.

La creación del Banco significó una respuesta a las naciones latinoamericanas, que por muchos años habían manifestado su deseo de contar con un organismo de desarrollo que atendiera los problemas acuciantes de la región. Inicialmente el Banco estuvo integrado por 19 países de América Latina y el Caribe, y Estados Unidos. Luego entraron otros ocho países del hemisferio, incluyendo Canadá. Desde sus comienzos, el BID se vinculó con numerosas naciones industrializadas, cuyo ingreso al Banco se formalizó en 1974 con la firma de la Declaración de Madrid. Entre 1976 y 1993 ingresaron 18 países extrarregionales. Hoy los miembros del Banco suman 46.

Dentro del Grupo del BID se encuentran la [Corporación Interamericana de Inversiones \(CII\)](#) y el [Fondo Multilateral de Inversiones \(FOMIN\)](#). La CII fue establecida para contribuir al desarrollo de América Latina mediante el respaldo financiero a empresas privadas de pequeña y mediana escala. El FOMIN fue creado en 1992 para promover la viabilidad de las economías de mercado en la región.

3.4.1 Objetivos principales del organismo

Los objetivos bajo los cuales trabaja el BID son:

- Promover la inversión de capitales públicos y privados
- Utilizar la disponibilidad de sus recursos para el financiamiento del desarrollo de los países miembros, dando prioridad a los préstamos y operaciones de garantía que contribuyan al crecimiento económico
- Estimular y complementar las inversiones privadas que contribuyan al desarrollo económico
- Cooperar con los países miembros a orientar su política de desarrollo hacia una mejor utilización de sus recursos
- Proveer la asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo

3.4.2 Organización

La autoridad máxima del Banco es su Asamblea de Gobernadores, integrada por un Gobernador y un Gobernador suplente nombrados por cada país miembro. Los Gobernadores son por lo general los ministros de finanzas o de hacienda, los presidentes de los bancos centrales o personas que ocupan cargos de similar jerarquía. La Asamblea celebra reuniones anuales para examinar las operaciones del Banco y adoptar las principales decisiones de política. Delega varias de sus atribuciones en el Directorio Ejecutivo.

El Directorio Ejecutivo es responsable de la conducción de las operaciones del Banco, y sus miembros son elegidos o designados por los Gobernadores por períodos de tres años. Establece las políticas operativas de la institución, aprueba las propuestas de préstamos y de operaciones de cooperación técnica sometidas por el Presidente, determina las tasas de interés, autoriza los empréstitos en los mercados de capital y aprueba el presupuesto administrativo.

El Directorio está integrado por 14 Directores Ejecutivos y 14 suplentes. Los Directores Ejecutivos Suplentes, designados por los respectivos titulares, tienen plenos poderes para actuar en ausencia de los titulares. El Directorio desempeña sus funciones en forma permanente en la Sede del Banco.

El Presidente, elegido por la Asamblea de Gobernadores, dirige, junto con la Vicepresidenta Ejecutiva, el funcionamiento de los departamentos y demás oficinas del Banco. Preside además las sesiones del Directorio Ejecutivo, sin derecho a voto, excepto para decidir en caso de empate.

3.4.3 Áreas prioritarias del organismo

El BID apoya en las siguientes áreas de cooperación:

- Reforma social y reducción de la pobreza
- La modernización y la integración económica
- La protección del medio ambiente

Dichas áreas se ejecutan a través de las siguientes acciones:

- Inversiones en educación, salud y microempresas con énfasis en los grupos de menores ingresos
- Complementar las reformas del sector público a través de la modernización de la infraestructura y técnicas de producción orientada al fortalecimiento del sector privado y los acuerdos de comercio subregionales
- Reformas legislativas, judiciales y fiscales, así como esfuerzos por fortalecer la sociedad civil
- Respaldo al fortalecimiento de las reglamentaciones que rigen el Medio Ambiente

3.4.4 Estrategia del programa 2000-2003

La estrategia propuesta por el BID en el Documento de País 2000 – 2003, aun por aprobar, se inserta en el marco de los Acuerdos de Paz, teniendo como objetivo principal la reducción de la pobreza. Para alcanzar dicho objetivo, el Banco concentraría sus esfuerzos en las siguientes tres líneas estratégicas:

- Promover el crecimiento económico sostenible y la competitividad
- Apoyar la equidad, protección social y desarrollo del capital humano
- Fortalecer la modernización del estado y gobernabilidad

3.4.5 Modalidades de cooperación

Las anteriores áreas de cooperación se apoyan mediante las siguientes modalidades financieras:

3.4.5.1 Operaciones de préstamo

El Banco participa en el financiamiento de operaciones en los países miembros en desarrollo con recursos propios y con recursos que hayan sido puesto bajo su administración. A continuación se detallan las diferentes operaciones de préstamo:

Préstamos para proyectos específicos: son aquellos destinados a financiar uno o más proyectos o subproyectos específicos que estuvieran totalmente definidos al momento de aprobarse el respectivo préstamo del Banco.

Préstamos para programas de obras múltiples: son aquellos destinados a financiar un conjunto de obras de naturaleza semejante, físicamente independientes entre sí y cuya viabilidad no depende de la ejecución de un determinado número de ellas.

Préstamos de créditos globales: son aquellos concedidos a instituciones financieras intermediarias (IFI) o agencias similares de los países prestatarios, con el objeto de que éstas faciliten recursos mediante la concesión de créditos a subprestatarios finales para el financiamiento de proyectos multisectoriales.

Préstamos de ajuste sectorial: corresponden a una modalidad flexible con fondos de rápido desembolso, para apoyar cambios institucionales y de política a escala sectorial o subsectorial. A solicitud del prestatario, el préstamo de ajuste sectorial puede incluir un componente de inversión, en cuyo caso se convierte en Préstamo Híbrido.

Préstamos por etapas (*Times Slice Operations*): son préstamos de inversión en el cual el programa de inversiones del sector o subsector es ajustado de tiempo en tiempo dentro de los criterios y objetivos globales acordados con el Banco para el futuro proyecto. Estos préstamos se otorgan especialmente para:

- **Facilidad para la preparación de proyectos:** son recursos disponibles para el financiamiento de actividades complementarias requeridas para la preparación de los proyectos. Su objetivo básico es fortalecer y reducir la etapa de preparación de los proyectos, facilitando así la aprobación de préstamos por parte del Banco y la ejecución de los proyectos.
- **Financiamiento de pequeños proyectos:** cuyo objeto es incorporar a la utilización del crédito, a las personas o grupos de personas que por lo común carecen de acceso al crédito comercial o de fomento en condiciones ordinarias. En esos casos, el Banco financia las operaciones por conducto de instituciones intermediarias que se ocupan de encauzar los recursos financieros al beneficiario final.
- **Préstamos directos al sector privado:** sin garantía gubernamental, siempre con la anuencia del gobierno del país. Este financiamiento, en una primera etapa, estaría dirigido exclusivamente a proyectos de infraestructura y de servicios básicos ofrecidos generalmente por el sector público.

- **Mecanismo de reconstrucción para emergencia:** cuyo objetivo es facilitar recursos a un país azotado por un desastre catastrófico para cubrir los gastos inmediatos de reanudación de los servicios básicos a la población. Cabe destacar que lo que impulsa la utilización de este mecanismo es la urgencia de tener recursos en el terreno en las horas inmediatamente posteriores al desastre.

3.4.5.2 Operaciones de cooperación técnica

El Banco financia operaciones de cooperación técnica para lograr la transferencia de conocimientos técnicos y experiencias calificadas, con el fin de complementar y fortalecer la capacidad técnica de entidades de los países miembros en desarrollo. Este financiamiento se determina considerando principalmente el campo de actividad a que pertenece el proyecto y el grado de desarrollo relativo de la región, país o países de que se trate. Puede adoptar una de las siguientes formas:

- Cooperación técnica con **Recursos no Reembolsables**, es un subsidio que concede el Banco a un país miembro en desarrollo para financiar actividades de cooperación técnica. Se otorga esta cooperación especialmente a los países menos desarrollados de la región y/o que tienen mercados insuficientes.
- Cooperación técnica con **Recursos de Recuperación Contingente**, el Banco financia actividades de cooperación técnica cuando existe una posibilidad razonable de realizar la operación de préstamo, ya sea por parte del Banco u otra institución de crédito. Si el beneficiario obtiene un préstamo de cualquier fuente para el desarrollo del proyecto, objeto de la cooperación técnica, el prestatario deberá reembolsar el aporte del Banco.
- Cooperación técnica con **Recursos Reembolsables** al Banco, es un préstamo financiado por el Banco para llevar a cabo actividades de cooperación técnica.

3.4.6 Procedimientos para obtener recursos

El BID utiliza los siguientes procedimientos para el otorgamiento de recursos financieros:

3.4.6.1 Programación y preinversión

El ciclo de los proyectos comienza con las misiones de programación a los países. Funcionarios y expertos locales se suman a los especialistas del Banco para examinar los planes de desarrollo y programas de inversión del país, y ayudar a identificar proyectos. De este proceso de análisis y consulta surgen las solicitudes de préstamos específicos. (A menudo el Banco provee cooperación técnica para estudios de factibilidad y preparación de proyectos, y solicitudes de préstamos.) Luego de detalladas negociaciones, el documento de préstamo es sometido al Directorio Ejecutivo del BID. Tras la aprobación del préstamo, comienza la fase de ejecución y supervisión del proyecto. La fase de evaluación, diseñada para mejorar futuros proyectos, complementa el ciclo.

3.4.6.2 Estudio de solicitudes

El Banco analiza las solicitudes de préstamo para determinar si el eventual prestatario tiene capacidad para ejecutar el proyecto y si los planes, recursos y estimaciones son correctos. Consulta con las comunidades afectadas y determina costos y beneficios del proyecto y su efecto en el empleo, la distribución de ingresos, la producción y el comercio. También estudia el posible impacto ambiental. Examina la rentabilidad del proyecto, la capacidad del prestatario para aportar los fondos de contrapartida y para asegurar que, una vez finalizado, el proyecto sea sostenible.

3.4.6.3 Ejecución de proyectos y desembolsos

El primer paso, antes de que comiencen los desembolsos de un préstamo del BID, es proporcionar al Banco un calendario de inversiones. A medida que el proyecto avanza y se incurre en gastos, comienzan los desembolsos del préstamo. Los pedidos de desembolso deben estar documentados, en tanto personal del Banco verifica su objeto. El prestatario debe someter al BID informes periódicos de evolución del proyecto. Las representaciones supervisan la administración y los desembolsos y vigilan el progreso de cada proyecto.

La Oficina de Evaluación y Supervisión, responsable ante el Directorio Ejecutivo e independiente de la administración, examina estrategias, políticas y procedimientos, verificando que se cumplen los objetivos y mandatos del Banco. También evalúa los proyectos para determinar su impacto. Asimismo, una vez finalizados los proyectos, los organismos ejecutores deben presentar un informe de finalización del proyecto.

El sistema de evaluación de la administración examina y evalúa el desempeño y el ciclo de proyectos y programas.

3.4.6.4 Bienes y servicios

Sólo empresas de países miembros del BID pueden proveer bienes y servicios para proyectos del BID, los cuales generan miles de contratos por año.

Las políticas de adquisiciones del BID están dirigidas a promover la competencia y asegurar el uso eficiente de los recursos por parte del prestatario. Dado que las adquisiciones son responsabilidad del prestatario, el Banco supervisa estas transacciones pero no compra bienes ni contrata servicios para los proyectos.

Los montos a partir de los cuales se requiere licitación pública internacional se determinan caso por caso dependiendo del país y del sector; no obstante, deben someterse a ella los superiores a US\$ 5 millones para obras, a US\$ 350.000 para bienes, y a US\$ 200.000 para servicios de consultoría.

4 EVALUACIÓN EN BASE A LA METODOLOGÍA USADA POR ALEMANIA Y JAPÓN SOBRE DISEÑO DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, A DOS PROYECTO REALES EN GUATEMALA

3.5 Proyecto: Promoción Integral de Jóvenes en Guatemala (PROJOVEN), por € 1.53 millones, apoyado por Alemania

Antecedentes

El proyecto PROJOVEN es la segunda fase de un programa que inició en el año 1994. La fase de orientación se ejecutó entre el año 1994 y 1997, luego, la primera fase se ejecutó entre el año 1997 y 2000 con el proyecto Apoyo a los niños de la calle por un monto de € 1.27 millones. La primera fase tuvo por objetivo reducir la precariedad social en la que viven los niños y adolescentes de las zonas urbanas marginales del Departamento de Guatemala.

La segunda fase inicia con el proyecto “Promoción Integral de Jóvenes en Guatemala (PROJOVEN)”, por un monto de € 1.53 millones, entre el año 2000 y 2003.

Este programa de asistencia técnica nace en el año 1994 para beneficiar a la población de mujeres y hombres jóvenes de zonas urbano marginales en los Departamentos de Guatemala y Escuintla. En su segunda fase de ejecución, PROJOVEN busca la transferencia de sus experiencias a Municipalidades en otros departamentos del país.

PROJOVEN es un esfuerzo común de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y el Ministerio de Educación (MINEDUC). En el proyecto participan Organizaciones Gubernamentales, No Gubernamentales e Iniciativas Municipales, así como organizaciones del sector juvenil. Conjuntamente se está fortaleciendo los potenciales de la juventud en riesgo. Se busca el empoderamiento de los y las jóvenes para que definan su propio camino de desarrollo y aprendizaje.

Descripción del proyecto

Guatemala es un país joven: más de la mitad de la población tiene menos de 20 años de edad. De estos 6.1 millones de guatemaltecos y guatemaltecas, el 85% vive en condiciones de pobreza y el 70 % en extrema pobreza. El 32 % de la población entre 7 y 17 años son analfabetas, alrededor de 6.000 menores de edad viven en la calle.

La discusión pública sobre la juventud guatemalteca se mueve entre la percepción de jóvenes como amenaza para la seguridad y jóvenes como fuerza

principal para el cambio. La juventud como población específica con necesidades, intereses y potenciales propios está casi invisible. Los y las jóvenes en situación de riesgo cuentan con pocas ofertas atractivas.

Para mejorar las oportunidades de esta gran parte de la población se requiere de un cambio de actitudes y enfoques por parte de la sociedad y el Estado.

Objetivo superior del proyecto

La situación y las perspectivas de vida de los/las niños/as y adolescentes en riesgo social se mejoran en el marco sociocultural de sus familias y de sus comunidades.

Objetivos del proyecto

- Contar con modelos innovadores de educación alternativa que permitan aprendizajes dinámicos y eficaces.
- Mejorar el acceso de jóvenes en situación de riesgo a programas y ofertas integrales.
- Aumentar la participación ciudadana de mujeres y hombres jóvenes.
- Prevenir la drogadicción, violencia y callejeo de la juventud.
- Mejorar la capacidad técnica de organizaciones e instituciones vinculadas al sector juvenil.
- Contribuir al diseño de una política de juventud local y nacional que genere las condiciones en las cuales los y las jóvenes puedan realizarse y encontrar sus identidades.

Actividades de PROJOVEN

A la población joven:

- Espacios de libre expresión que permitan experimentar y aprender haciendo.
- Talleres sobre temas como liderazgo, autoestima y género.
- Formación de promotores juveniles comunitarios.
- Fortalecimiento de la organización juvenil.

A entidades vinculadas al sector juvenil:

- Modelos validados de educación alternativa para la población juvenil.
- Manuales y materiales didácticos para el trabajo con jóvenes.
- Acompañamiento técnico en la formulación, gestión y ejecución de proyectos y programas.
- Capacitación en temas como metodología participativa, enfoques de trabajo con jóvenes etc.
- Asesoramiento en el campo de políticas juveniles a nivel municipal y nacional.

Evaluación del proyecto contra metodología exigida

Alemania es uno de los países con una trayectoria en materia de cooperación muy antigua, por ende, es uno de los que manejan casi a la perfección el proceso de planificación del proyecto y la matriz de planificación.

No obstante, no considerar en los participantes aspectos culturales, nivel de educación, cargos que cada integrante desempeña en la localidad, rivalidades que puedan haber entre ellos, temas abordados y la manera en que se realiza el método, hará que el proceso de planificación sea ineficaz.

Considerando el proyecto en análisis, podemos decir que, los actores que participaron en el proceso de planificación (Dirección General de Educación Extraescolar (DIGEEX) del Ministerio de Educación, y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) fueron capaces de realizar en la forma que lo exige el Gobierno alemán, el proyecto y la matriz de planificación del proyecto PROJOVEN. Sin embargo, es importante indicar que el proceso adquiere mayor relevancia y calidad, cuando se considera la población beneficiaria, punto que aplica con determinación el proceso, y que no sucedió con este proyecto, ya que una de las funciones principales del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) es la de planificar, concertar y negociar las prestaciones alemanas.

Es razonable pensar que es un poco difícil en este tipo de proyectos, considerar a la población beneficiaria en la elaboración del ZOPP, si se desea tener como resultado un documento de proyecto que satisfaga las necesidades reales de este estrato de la población, es necesario considerarlos. El ZOPP se caracteriza por ser un método de aplicación flexible en el proceso de planificación. La aplicación del ZOPP integra el procedimiento de evaluación participativa y busca el consenso entre las partes involucradas.

En cuanto al financiamiento del proyecto (€ 1.53 millones), se puede decir que según los objetivos, actividades y cobertura trazadas en la matriz de planificación es factible, sin embargo, toda actividad realizada con jóvenes debe ser planificada de forma que exista un seguimiento para asegurar el

involucramiento de ellos a la sociedad, es decir, alcanzar el resultado principal del proyecto. Por lo que se recomienda una siguiente fase que consistiría en el seguimiento a los jóvenes atendidos y, la institucionalización del Programa dentro de la DIGEEX.

De esa cuenta, los logros que se hayan planificado dependerán en buena parte de la participación sobre la ejecución del proyecto, de los beneficiarios. Empero, se prevé el alcance de los logros propuestos en el proyecto, ya que GTZ dispone de técnicas adecuadas para aplicar una metodología flexible, participativa, iterativa y de búsqueda de consensos, en todas las etapas del proyecto. Circunstancias que aplicará en la medida que surjan situaciones inesperadas durante la ejecución del mismo.

3.6 Proyecto: Rehabilitación de Carreteras Primarias y Caminos Rurales, por US\$ 49.8 millones, apoyado por Japón

Antecedentes y descripción

En el marco del Programa de Inversiones del Ministerio de comunicaciones, Infraestructura y Vivienda para el período 2000-2004, se previó incluir la rehabilitación y mejoramiento de la Ruta Centroamericana CA1W, en el tramo Chimaltenango - Tecpán Guatemala con 32.5 kilómetros de longitud, así como la Ruta Nacional 7W, en el tramo San Cristóbal Verapaz, Alta Verapaz - Buenos Aires, Huehuetenango con 145.37 kilómetros de longitud, atravesando las poblaciones de Chicamán, Uspantán, Cunén del Departamento de Quiché, y Sacapulas y Aguacatán del Departamento de Huehuetenango.

La CA1W es uno de los principales ejes de la red vial del país, mientras que la Ruta Nacional 7W, constituye el eje horizontal este-oeste que integra las regiones VII (Huehuetenango y Quiché) y II (Alta Verapaz y Baja Verapaz) con el resto del país, permitiendo un fácil ingreso y egreso de insumos y servicios a las principales zonas de pobreza, facilitando el desarrollo social y económico de esa región. Este tramo se complementa con la pavimentación de las rutas RN15 en el tramo Sacapulas - Santa Cruz del Quiché, y CA14 en el tramo Cobán - Chisec - Xuctzul.

Ambos proyectos fueron concebidos como un componente del Programa de Rehabilitación de Carreteras Primarias y Caminos Rurales, con financiamiento parcial del Banco Mundial y del Banco Japonés de Cooperación Internacional (JBIC).

El Gobierno del Japón aprobó una asistencia financiera reembolsable (préstamo) por 5,781 millones de Yenes (aproximadamente US\$ 49.8 millones). Luego del proceso de aprobación por parte de la Junta Monetaria, Secretaría de la Presidencia y el Congreso de la República, todos de la República de Guatemala, el 21 de septiembre de 1999 fue suscrito el Convenio de Préstamo entre el JBIC y la República de Guatemala.

Objetivos del proyecto

Con el préstamo GT-P4 el programa busca apoyar el programa de inversión del Gobierno en las actividades de mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento de la red vial del país, con el objeto de lograr una mayor competitividad económica y elevar el nivel de vida de la población, especialmente en la región denominada ZONAPAZ.

Estos objetivos complementan los esfuerzos previstos bajo los préstamos actualmente en ejecución por la Dirección General de Caminos (DCG), otorgados por el BID, Banco Mundial, KfW, y BCIE, y los programas de cooperación técnica del KfW y GTZ.

Características del préstamo GT-P4

1. Financiamiento hasta por la suma de 5,781 millones de Yenes (aproximadamente US\$ 49.8 millones), esto incluye el costo de la consultoría.

2. Distribución del Préstamo y su interés

- **Obra civil:** 90.57% (5,236 millones de Yenes), interés anual de 2.2 % con una amortización de 30 años con 10 años de gracia incluidos.
- **Servicios de consultoría:** 9.42% (545 millones de Yenes), interés anual de 0.75% con una amortización de 40 años con 10 años de gracia incluidos.

3. La unidad ejecutora del financiamiento será el JBIC

4. El período para ejecutar los desembolsos es de 4 años.

Figura 5. Cronograma de gestión del préstamo

Número	Actividad	Período
1.	Preparación del Préstamo	Mayo – agosto 1997
2.	Evaluación del Préstamo	Septiembre 1997
3.	Aprobación por parte del Gobierno de Japón	Marzo 1998
	Período de Negociaciones Intergubernamentales	Octubre – noviembre 1998
4.	Preparación y Negociación Convenio de Préstamo	Noviembre 1998
6.	Aprobación de la Comisión Interinstitucional de Cooperación Internacional (CIACI)	Febrero 1999
7.	Aprobación de la Junta Monetaria	Febrero 1999
8.	Aprobación de la Secretaría de la Presidencia	Marzo 1999
9.	Aprobación del Congreso de la República	Agosto 1999
10.	Suscripción Convenio de Préstamo	Septiembre 1999
11.	Entrada en vigor	27 Enero 2000
12.	Memorando de Proyecto	8 Febrero 2000
13.	Cierre del Préstamo	30 Abril 2003

Evaluación del proyecto contra metodología exigida

Según el gobierno japonés toda solicitud de cooperación debe ser gestionada por la vía diplomática, la cual después se analiza desde el punto de vista técnico.

Luego según la metodología para el apoyo a los proyectos, Japón envió expertos en calidad de misión para evaluar conjuntamente con Guatemala, la posibilidad de otorgar la asistencia financiera, la cual fue aprobada por el Gobierno de Japón en marzo del año 1998, mediante la concesión de un préstamo por US\$ 49.8 millones. Cabe mencionar que la rehabilitación y modernización de la Ruta Centroamericana CA1W, en el tramo Chimaltenango-Tecpán Guatemala con una longitud de 32.65 kilómetros, vendrá a complementar la implementación de los acuerdos de libre comercio con Centroamérica, México y Estados Unidos de América.

En proyectos como estos, donde los fondos son de tipo financiero reembolsable (préstamo) es importante indicar que el proceso de diseño de estos proyectos es un poco más complejo que los que son de tipo financiero no reembolsables (donación). La respuesta está en que para la puesta en ejecución del proyecto, es necesario contar con el aval del Ministerio de Finanzas, el Congreso de la República y la Junta Monetaria del Banco de Guatemala, instituciones que deben analizar y dictaminar sobre el documento de proyecto y de préstamo. Esto hace que tanto el documento de proyecto como el contrato de préstamo, inevitablemente sufran algunos cambios en el proceso de diseño, los cuales se consideran normales, aun y cuando esto retrasaría el cronograma planteado originalmente.

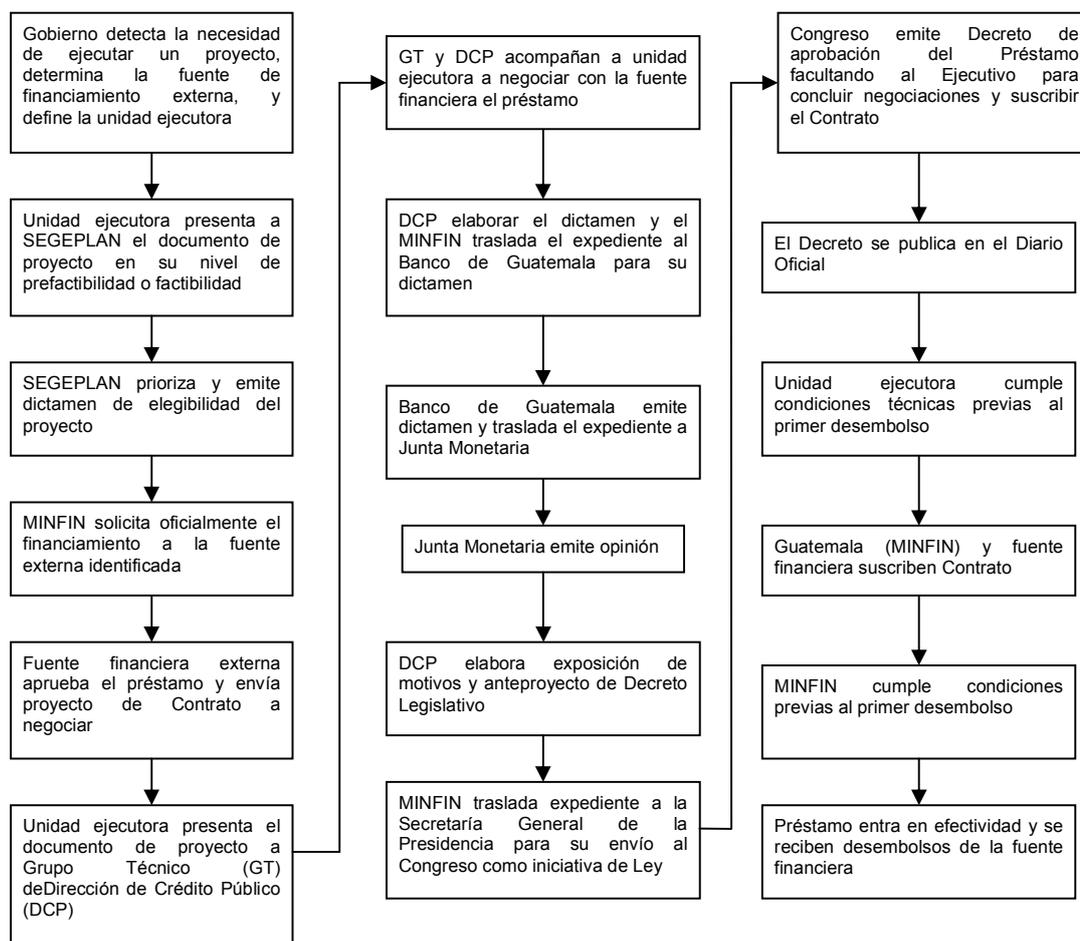
En ese sentido, en la realidad sucedió que a pesar que hubo estudios de diseño que incluyeron el diseño básico y cálculo del costo aproximado, los cuales son generalmente desarrollados por consultores bajo contrato, el proyecto sufrió cambios en su estructura debido a las condiciones de la estructura del pavimento, características climáticas, tránsito contemporáneo y medio ambiente; lo importante a resaltar en esta parte es que el Banco del Japón para la Cooperación Internacional (JBIC), encargado del financiamiento del proyecto, autorizó la modificación al diseño original, con el objetivo principal de asegurar la durabilidad de la carretera a construir. Toda vez que la preocupación constante de JICA es mejorar la calidad y fortalecer la implementación del sistema, para que el proyecto responda apropiadamente a los resultados previstos.

Se sugiere a la DCG que tome todas las medidas necesarias para elaborar un Plan de mantenimiento y el presupuesto respectivo, a efecto de asegurar la vida útil de la carretera. Es necesario prever esto de manera que el MICIVI presupueste los recursos con anticipación.

En cuanto al financiamiento se puede decir que el cálculo del costo aproximado fue hecho de manera acertada, ya que ningún rubro ha quedado sin cubrirse aun los imprevistos, a excepción de los cambios en el diseño básico pero estos no afectaron el presupuesto original.

Para una mayor comprensión del proceso de diseño de dichos documentos, a continuación se presenta el flujograma que contiene las actividades que se deben ejecutar.

Figura 6. Flujograma de la cooperación financiera reembolsable



Cabe decir que los proyectos de este tipo de cooperación que están actualmente en ejecución, debieron cumplir con las anteriores actividades, de lo contrario tanto el gobierno prestatario (en este caso Guatemala) o el prestamista (en este caso Japón) hubieran rescindido firmar el contrato o aprobar el documento de proyecto.

CONCLUSIONES

1. La Cooperación Internacional se inscribe en el marco de la política exterior de los Estados y ésta a su vez dentro de la disciplina de las relaciones internacionales, como un elemento que ayuda a los distintos esfuerzos que se realizan para promover el desarrollo económico y social de los países que conforman la Comunidad Internacional.
2. La Cooperación Internacional constituye uno de los factores más dinámicos en el proceso de desarrollo, especialmente en los países en vías de desarrollo y representa un concepto en materia de relaciones internacionales que lleva implícita la voluntad de los países de contribuir con otros para alcanzar el bienestar y la paz mundial.
3. La Política de Cooperación se define como parte de la Política Exterior del Gobierno de Guatemala, considerando la necesidad de apoyar la puesta en práctica de los Acuerdo de Paz y los Planes de Gobierno para consolidar una Paz Firme y Duradera.
4. A la fecha el Gobierno de Guatemala ha ensayado dos documentos que han querido ser la primera Política de Cooperación Internacional en Guatemala, sin que ambos hayan tenido el éxito deseado.

5. Un proyecto de Cooperación Internacional es un conjunto de recursos (humanos, naturales, financieros y económicos) y arreglos institucionales, políticas y actividades. Es diseñado para resolver varios problemas físicos, institucionales, financieros y de otro tipo, para lograr una jerarquía de objetivos medibles, tales como incrementar la producción, con el objeto de que los beneficios sean sostenibles, para poder definir claramente a los beneficiarios en un período dado.
6. La obtención de las mejores condiciones para la cooperación y el logro de desembolsos rápidos, estará directamente vinculada a la consistencia técnica de los proyectos, a la eficaz capacidad de negociación, a la proyección de sus resultados en beneficio de un mayor número de personas, y a la capacidad científico-técnica disponible en el país para su ejecución eficiente y efectiva.
7. En cuanto al financiamiento del proyecto PROJOVEN (EUR 1.53 millones), se puede decir que según los objetivos, actividades y cobertura trazadas en la matriz de planificación es factible, sin embargo, toda actividad realizada con jóvenes debe ser planificada de forma que exista un seguimiento para asegurar el involucramiento de ellos a la sociedad, es decir, alcanzar el resultado principal del proyecto.
8. En el proyecto Rehabilitación de Carreteras Primarias y Caminos Rurales apoyado por Japón, sucedió que a pesar que hubo estudios de diseño que incluyeron el diseño básico y cálculo del costo aproximado, los cuales son generalmente desarrollados por consultores bajo contrato, el proyecto sufrió cambios en su estructura debido a las condiciones de la estructura del pavimento, características climáticas, tránsito contemporáneo y medio ambiente.

RECOMENDACIONES

1. El diseño correcto de los proyectos que se presentan para su cooperación ante fuentes cooperantes extranjeras, ha sido el primer problema con el que se encuentran las unidades ejecutoras que demandan cooperación financiera y técnica. Por tal razón, las unidades ejecutoras extranjeras y sobre todo las nacionales deberán ampliar su horizonte de conocimientos y de relaciones internacionales para poder acceder a la cooperación financiera o técnica.
2. La Cooperación Internacional constituye uno de los factores más dinámicos en el proceso de desarrollo, especialmente en los países en vías de desarrollo. Deberá ser entonces una de las prioridades de todo gobierno y sobre todo el nuestro, las relaciones internacionales que derivan cooperación, donde cada dólar procedente de la misma será determinante en el desarrollo económico y social de Guatemala.
3. La Constitución Política de la República, La Ley Orgánica de Presupuesto, Ley del Organismo Ejecutivo, Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), son los documentos legales que rigen el proceso de gestión de la Cooperación Internacional. La mayoría de unidades ejecutoras en su afán de obtener cooperación para un proyecto, no se detendrán a leer cada uno de estos documentos, por lo que, es necesario que se concrete la Política de Cooperación Internacional, la cual no sólo guiará en aspectos legales sino técnicos.

4. La gestión de recursos externos es un proceso complejo, que involucra a un conjunto de instituciones que deben ser coordinadas y perfectamente delimitadas en sus atribuciones, procedimientos y competencias, en las etapas del proceso que les corresponda intervenir. Por consiguiente, para lograr la oportuna asignación de los recursos externos y nacionales a los programas y/o proyectos, se requiere un eficiente seguimiento al proceso de gestión de la Cooperación Internacional.
5. La posibilidad de una participación activa, negociada y exitosa de los responsables de la gestión de la Cooperación Internacional, dependerá en gran parte de la calidad de los proyectos de desarrollo que cada actor de la cooperación presente y de la capacidad técnica para formular estos proyectos.
6. En el proceso de diseño de programas o proyectos es básico considerar en los participantes aspectos culturales, nivel de educación, cargos que cada integrante desempeña en la localidad, rivalidades que puedan haber entre ellos, temas abordados y la manera en que se realiza el proceso; esto hará que el proceso de planificación sea eficiente y eficaz.
7. Del proyecto PROJOVEN apoyado por Alemania, se puede decir que según los objetivos, actividades y cobertura trazadas en la matriz de planificación es factible, sin embargo, toda actividad realizada con jóvenes debe ser planificada de forma que exista un seguimiento para asegurar el involucramiento de ellos a la sociedad, es decir, alcanzar el resultado principal del proyecto. Por lo que se sugiere una siguiente fase que consistiría en el seguimiento a los jóvenes atendidos y, la institucionalización del Programa dentro de la DIGEEX.

8. En el proyecto Rehabilitación de Carreteras Primarias y Caminos Rurales apoyado por Japón, por el tipo de proyecto es necesario indicar que la planificación eficaz que realizó Guatemala y Japón desde el proceso de diseño hasta la construcción de la carretera no se verá completada, toda vez que el MICIVI no contemple un Plan de mantenimiento y el presupuesto respectivo, a efecto de asegurar la vida útil de la carretera.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA). s.l. s.e. 1987. 33 pp.

Cooperación Japón-Guatemala, Embajada del Japón en Guatemala. s.e. 2000

Gestión del Ciclo del Proyecto (PCM) y Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (ZOPP), Cooperación Técnica Alemana (GTZ). s.e. 1996. 20 pp.

El Seguimiento en los Proyectos de Cooperación Técnica. Cooperación Técnica Alemana (GTZ). s.e. 1998. 28 pp.

Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos. Oficina de Evaluación (EVO) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). s.e. 1997. 95 pp.

Política de Cooperación Internacional de Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). s.e. 1999.

Borrayo Reyes, Jorge Luis. **Las Fronteras del Sur: Política Internacional en la Perspectiva del Tercer Mundo.** Guatemala: Ediciones Internacionales, S.A. 1998.

Harries, Heinrich. ***Financing The Future: KfW, The German Bank with a Public Mission.*** Germany: KfW. 1998.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo Guatemala, 1996- 2000.
Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia Guatemala (SEGEPLAN). s.e. 1999.

Constitución Política de la República. Congreso de la República de Guatemala. 1985. 79 pp.

Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). s.e. 1998.

Nueva Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento. Congreso de la República de Guatemala y Ministerio de Finanzas Públicas. s.e. 1998.

Ley del Organismo Ejecutivo. Congreso de la República de Guatemala. Guatemala: Librería Jurídica. 1997.

Cooperación con los Países en Desarrollo. Alemania: KfW. 1997.

Finanzielle Zusammenarbeit mit Guatemala. Alemania: KfW. 1998.

Supporting Structural Change. Report on the Cooperation With Developing Countries in 1998. Germany: KfW. 1999.

Proyecto de Fortalecimiento Integral de Jóvenes en Guatemala (PROJOVEN), GTZ, 2002.

Informe Trimestral de Avance sobre el Programa Rehabilitación de Carreteras Primarias y Caminos Rurales, Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. 2002.

