

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central figure of a man in a cap and robe, possibly a scholar or saint, standing on a horse. Above him is a crown with a cross. To the left and right are lions and castles. The Latin motto "CETERAS URIBUS CONSPICUA CAROLINA ACADEMIA COACATEMALENSIS INTER" is inscribed around the border of the seal.

**LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA Y LAS
POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA DEL ESTADO GUATEMALTECO**

MARLENI SANDOVAL AVILA

GUATEMALA, AGOSTO DE 2011

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**"LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA Y LAS
POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA DEL ESTADO GUATEMALTECO"**

TESIS

PRESENTADA AL CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA
POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

POR

MARLENI SANDOVAL AVILA

AL CONFERIRSELE EL GRADO ACADÉMICO DE:

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

Y EL TÍTULO PROFESIONAL DE:

INTERNACIONALISTA

GUATEMALA, AGOSTO DE 2011

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR MAGNIFICO
Lic. Carlos Estuardo Gálvez Barrios

SECRETARIO GENERAL
Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

Licda.	Geidy Magali de Mata Medrano	Directora
Licda.	Claudia Verónica Agreda Ajqui	Vocal I
Lic.	Pablo Daniel Rangel Romero	Vocal II
Licda.	Ana Margarita Castillo Chacón	Vocal III
Br.	María Amalia Mandujano Izaguirre	Vocal IV
Br.	Rene Adrian Ponce Canales	Vocal V
Lic.	Marvin Norberto Morán Corzo	Secretario

TRIBUNAL QUE EVALUÓ EL EXAMEN GENERAL DE GRADO

Coordinador	Lic. Francisco José Lemus Miranda
Examinador	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo
Examinador	Lic. José Efraín Pérez Xicará
Examinador	Lic. Rogelio Alfredo Salazar de León
Examinador	Lic. Otto Rubén Villagrán

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

Directora:	Licda. Geidy Magali de Mata Medrano
Secretario:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo
Coordinador:	Lic. Francisco José Lemus Miranda
Examinador:	Licda. Cindy Lisbeth Poroj Caraballo
Examinador:	Lic. Juan Carlos Guzmán Morán

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis". (Artículo 73 del Reglamento de Evaluación y Promoción de Estudios de la Escuela de Ciencia Política).



ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:
Guatemala, ocho de julio del año dos mil nueve-----

ASUNTO: La estudiante: MARLENI SANDOVAL AVILA
Carnet No. 199913753 inicia trámite para la REALIZACIÓN
DE SU EXAMEN DE TESIS

1. Se admite para su trámite el memoria! correspondiente y se dan por acompañados los documentos mencionados. 2. Se traslada al (a) Coordinador (a) de la Carrera correspondiente **Lic. Francisco José Lemus**, para que acepte el tema de Tesis planteado. 3. El resto de lo solicitado téngase presente para su oportunidad.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
DIRECTORA

Se envía el expediente completo.

1/iy

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Guatemala, 10 de julio del 2009

Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

Licenciada
Geidy Magali De Mata,
Directora
Escuela de Ciencia Política

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me permito informarle que, verificados los registros de Tesis de la Escuela, el tema: "LA COOPERACION INTERNACIONAL DE LA UNION EUROPEA Y LAS POLITICAS DE TRANSPARENCIA DEL ESTADO GUATEMALTECO" Propuesto por el (la) estudiante **Marleni Sandoval Ávila Carne: 199913753** puede autorizarse dado que el mismo no tiene antecedentes previos en nuestra Unidad Académica.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Francisco José Lemus
Coordinador Área Relaciones Internacionales

Se regresa expediente completo.

C.C.: Archivo

LY

2/





Escuela de Ciencia Política
SECRETARIA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala,
trece de julio del dos mil nueve-----

ASUNTO: El (a) estudiante: **MARLENI SANDOVAL AVILA** carnet No.
199913753 Continúa trámite para La realización del Examen de Tesis.

1. Habiéndose aceptado el Tema de Tesis propuesto, por parte de la Coordinador (a) de la Carrera, **Lic. Francisco José Lemus**, pase al Coordinador de Metodología, **Lic. Jorge Arriaga**, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el Diseño de Tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
DIRECTORA



Se envía el expediente

c.c. Archivos

iy

3/



Escuela de Ciencia Política
SECRETARIA

Guatemala, 15 de julio del 2009

Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora, Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que, tuve a la vista el trabajo de Tesis del o (la) estudiante, **MARLENI SANDOVAL AVILA, carnet No.199913753** titulado **"LA COOPERACION INTERNACIONAL DE LA UNION EUROPEA Y LAS POLITICAS DE TRANSPARENCIA DEL ESTADO GUATEMALTECO"** El (la) estudiante en referencia hizo las modificaciones y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


/Lic. Jorge Arriaga

Coordinador Área de Metodología



c.c. Archivos

iy
4/



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, Zona 12

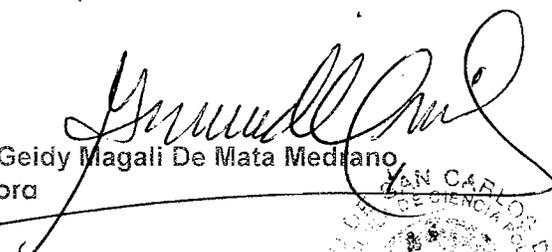
Guatemala, Centroamérica DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:
diecisiete de julio del dos mil nueve-----

ASUNTO: La Estudiante: **MARLENI SANDOVAL AVILA** Carnet No, 199913753 continúa trámite para la realización de su examen de Tesis.

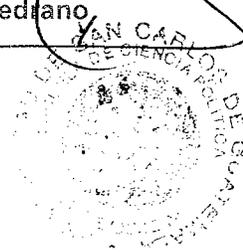
1. Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador de Metodología, pase al Asesor de Tesis, Lic. Luis Fernando de León Laparra, para que brinde la asesoría correspondiente y emita su informe.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora

Se regresa expediente completo
c.c. archivos
ly/
5.



Luis Fernando de León Laparra
Licenciado en Relaciones Internacionales
Colegiado 1.160

Guatemala, 10 de Noviembre de 2010

Licenciada
Geidy Magali de Mata Medrano
Directora
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala.

Estimada señora Directora:

Con atento saludo me dirijo a usted para informarle que he procedido a asesorar y revisar el trabajo de tesis presentado por la estudiante **MARLENI SANDOVAL AVILA**, con carne No. **199913753**, titulado "**LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA Y LAS POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA DEL ESTADO GUATEMALTECO**", el cual presenta como requisito académico previo a obtener el título de Internacionalista, en el grado de licenciada.

Por lo anterior, me permito manifestarle que los planteamientos desarrollados son un aporte importante al estudio de la problemática mencionada desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales.

Por tal virtud me es grato informarle que la investigación presentada por la estudiante **Marleni Sandoval Avila**, tiene las cualidades y requisitos necesarios de un trabajo de tesis, por lo tanto la recomiendo apta para ser presentada al Honorable Tribunal Examinador.

Sin otro particular, me suscribo aprovechando la presente para manifestarle mis más altas muestras de consideración y respeto.

Licenciado Luis Fernando de León Laparra
Asesor

Recibido: 
31-mayo-2011

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, 31 de mayo del dos mil once.-----

ASUNTO: el (la) estudiante: **MARLENI SANDOVAL AVILA**, carnet
199913753, continúa trámite para la realización de su Examen de
Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) Lic. Luis Fernando de León , en su calidad de Asesor de Tesis, pase al (la) Lic. Francisco José Lemus Miranda, para que proceda en su calidad de Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales a conformar el Tribunal que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según el artículo 70 del Normativo de Evaluación y Promoción de estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
DIRECTORA

Se en expediente
c.c. Archivos
myda
61





Escuela de Ciencia Política

Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA
COORDINACION AREA RELACIONES INTERNACIONALES.

ACTA DE EVALUACION DE TESIS

(Licenciatura en Relaciones Internacionales)

En la ciudad de Guatemala, el día diez de junio del dos mil once, se realizó la Lectura y Defensa de tesis de **MARLENI SANDOVAL AVILA** Carné No. 199913753, titulada: "LA COOPERACION INTERNACIONAL DE LA UNION EUROPEA Y LAS POLITICAS DE TRANSPARENCIA DEL ESTADO GUATEMALTECO". Para la Licenciatura en Relaciones Internacionales ante el Tribunal conformado por: Licda. Cindy Lisbeth Poroj Caraballo, Lic. Juan Carlos Guzmán Morán y Lic. Francisco José Lemus Miranda como Coordinador del Área de Relaciones Internacionales, habiendo evaluado y escuchado el informe de investigación del (la) sustentante, consideran que el mismo contiene las cualidades necesarias para un trabajo de tesis, por lo tanto, el dictamen es de **APROBADO (A)**.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Licda. Cindy Lisbeth Poroj Caraballo.

Lic. Juan Carlos Guzmán Morán

Lic. Francisco José Lemus Miranda
Coordinador



myda/

TELEFAX extensión 1474,
Planta USAC 24188000 ext. 85384, 85383, 1476 y 1473
E-mail: usacepol@usac.edu.gt

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, dieciocho de agosto del dos mil once-----

Con vista en los dictámenes que anteceden, autorizo la impresión del trabajo de Tesis del (la) estudiante: **MARLENI SANDOVAL AVILA**, Carné No. 199913753 titulado: **"LA COOPERACION INTERNACIONAL DE LA UNION EUROPEA Y LAS POLITICAS DE TRANSPARENCIA DEL ESTADO GUATEMALTECO"**.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geldy Magali De Mata Medrano
DIRECTORA.



DEDICATORIA

A DIOS:

Por ser la luz en mi camino, por estar a mi lado a cada instante de mi vida, por brindarme la sabiduría y ser mi fuerza para seguir adelante.

A mis Padres:

***José Enrique y María Cristina** por su amor y confianza incondicional, por toda su ayuda y apoyo, por creer en mí, por brindarme las herramientas necesarias para luchar y alcanzar esta meta.*

A mi hermana:

Evelyn por su ejemplo de perseverancia y constancia que la han caracterizado a lo largo de su vida, me motivaron para seguir y alcanzar esta meta.

A mi hermano:

José Alfredo por todo su apoyo incondicional a cada momento de mi vida.

A mi Tía Regy y familia:

Por sus palabras de aliento y apoyo incondicional.

A mis amigas y amigos:

***Mayra, Débora, Claudía, Carolina Arriaza, Ana Silvia, Vivian, Carol, Helen, Nadia, Luz Angélica Hernández, Aura Lisseth Álvarez y Carlos Alonzo** por haberme brindado su amistad y confianza, por su apoyo en los diferentes momentos de mi vida.*

***A la Universidad de San Carlos de Guatemala**
En especial a la Escuela de Ciencia Política, casa de estudios donde he forjado los conocimientos que hoy estoy concluyendo.*

AGRADEZCO

A Dios

Por haberme permitido concluir esta etapa en mi vida.

A mis Padres

Por haberme permitido concluir este logro que es parte de su esfuerzo que ustedes han hecho por mí.

A mis hermanos

***Evelyn y José Alfredo** por su apoyo y ayuda incondicional, por que siempre he contado con ustedes en cada momento de mi vida.*

A mi Asesor Luis Fernando De León Laparra

Por todo su apoyo y ayuda en la elaboración de esta tesis.

A la Universidad de San Carlos de Guatemala

Por darme la oportunidad de estudiar en esta casa de estudios y forjarme como profesional.

A la Escuela de Ciencia Política

Por haberme brindado los conocimientos para prepararme como profesional.

*Y cada una de las personas e instituciones que hicieron posible esta investigación.
¡GRACIAS!*

INDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

Capítulo I

1. Aspectos Teóricos Metodológicos Aplicados en la Investigación.....	3
1.1 Marco Metodológico.....	3
1.2 Consideraciones teóricas.....	3
1.3 Método y Técnica utilizados.....	4
1.3.1 Método de la entrevista.....	4
1.3.2 Investigación Documental.....	5
1.4 Justificación e Importancia.....	6
1.5 Unidad de Análisis.....	8

Capítulo II

2. La Cooperación Internacional.....	10
2.1 Orígenes de la Cooperación Internacional.....	10
2.2 La Cooperación Internacional en la Nueva Ayuda al Desarrollo: Apropiación, Armonización y Alineación: Orígenes América Latina.....	15
2.3 Concepciones de la Cooperación Internacional.....	19
2.4 Clasificación de la Cooperación Internacional.....	21
2.4.1 Por Grado de Concesionalidad:.....	21
2.4.1.1 Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD).....	21
2.4.1.2 Bilateral Garantizada.....	21
2.4.1.3 Comercial.....	21
2.4.1.4 Donación.....	21
2.4.2 Por Tipo de Cooperación.....	21
2.4.2.1 Financiera.....	21
2.4.2.2 Técnica.....	22
2.4.2.3 En Especie.....	22
2.4.3 Modalidades de la Cooperación Internacional.....	22
2.4.3.1 Cooperación Reembolsable:(Prestamos).....	22
2.4.3.2 Cooperación no Reembolsable: (Donaciones).....	22
2.4.4 Según Fuente de Cooperación.....	22
2.4.4.1 Multilateral.....	22
2.4.4.2 Bilateral.....	22
2.4.4.3 Privada.....	22
2.4.4.4 Descentralizada.....	22
2.4.4.5 Territorial.....	23
2.5 La Cooperación Internacional en Guatemala.....	23
2.5.1 Antecedentes de la Cooperación Internacional en Guatemala.....	23
2.5.2 Los lineamientos de la Política de Cooperación Internacional de Guatemala con la Suscripción de la Declaración de París.....	26

2.5.3	Los Mecanismos de armonización de la Cooperación Bilateral y Multilateral.....	29
2.5.4	Las Principales Fuentes y Sectores de Cooperación Internacional en Guatemala.....	30
2.5.5	Por los tipos y modalidades de Cooperación Internacional que recibe Guatemala	31
2.5.6	Competencia Institucional sobre la Coordinación de la Cooperación Internacional en Guatemala.....	31
2.5.7	El Marco Conceptual y Legal que define la Política de Cooperación Internacional en Guatemala.....	32

Capítulo III

3.	Las Políticas Públicas.....	37
3.1	Enfoque Teórico.....	37
3.2	Definiciones y Aspectos Conceptuales de las Políticas Públicas.....	43
3.2.1	Carácter y Aspectos de las Políticas Públicas.....	45
3.3	La Política de Transparencia.....	49
3.3.1	Transparencia.....	49
3.4	Las Políticas de Transparencia, los Planes de Acción para la Transparencia, logros y dificultades.....	51

Capítulo IV

4.	La Unión Europea.....	58
4.1	Caracterización de La Unión Europea.....	58
4.2	Origen y Evolución de la Unión Europea.....	60
4.2.2	Las Instituciones de la Unión Europea.....	65
4.3	Objetivos de la Unión Europea.....	65
4.4	Política Comunitaria de Cooperación de la Unión Europea.....	67
4.4.1	La Cooperación de la Unión Europea para Guatemala.....	71
4.4.1.2	Programas o Proyectos de cooperación bilateral europea para Guatemala.....	75

Capítulo V

5.1	Evaluación sobre la existencia de Política de Transparencia.....	80
5.2	Las Condicionantes de la Unión Europea para otorgar Ayuda.....	88
5.3	Avance y Armonización de la Cooperación.....	93
	Conclusiones.....	103
	Recomendaciones.....	104
	Bibliografía.....	105
	Anexo.....	109

ABREVIACIONES Y ACRONIMOS

ACP	África, el Caribe y el Pacífico
ADP	Acuerdos de Paz
ANAM	Asociación de Municipalidades de Guatemala
A&A	Apropiación y Alineamiento
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CECA	Comunidad Europea del Carbón y el Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
CI	Cooperación Internacional
CSP	Country Strategy Paper
DDHH	Derecho Humanos
EE. UU.	Estados Unidos
EURATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica
FMI	Fondo Monetario Internacional
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
MINEX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
JAI	Justicia y Asuntos de Interior
OCDE-CAD	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo- Comité de Ayuda al Desarrollo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio

OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de Naciones Unidas
PAC	Política Agrícola Común
PRRAC	Programa de Reconstrucción Regional para América Central
PAE	Programas de Ajuste Estructural
PESC	Política Exterior y Seguridad Común
PIB	Producto Interior Bruto
PVD	Países en Vías de Desarrollo
PVD-ALA	Países en Vías de Desarrollo de Asia y América Latina
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación
SPG	Sistema de Preferencias Generalizadas
SIAF-SAG	Sistema Integrado de Administración Financiera y Control
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrada
SIGOB	Sistema de Metas de Gobierno
UE	Unión Europea
OMC	Organización Mundial del Comercio
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

INTRODUCCIÓN

La importancia que tiene el estudiar la cooperación internacional como un mecanismo que permita alcanzar el desarrollo de los países, solo es posible si se da dentro del marco de las relaciones internacionales. Ya que de lo que trata es de buscar la coordinación y colaboración entre los Estados en la búsqueda de objetivos comunes.

La cooperación internacional es un instrumento clave para el desarrollo de los países, pero este solo se obtiene mediante la capacidad de dirigir y gestionar el mismo, por medio de fortalecer las instituciones, sistemas, conocimientos, implementar, aplicar y coordinar políticas que puedan transparentar su gestión.

La siguiente investigación estudia la cooperación de la Unión Europea y las políticas de transparencia del Estado Guatemalteco, para determinar su existencia. De igual forma establecer si estas se adecuan a los parámetros o condicionalidades de los donantes.

El periodo de tiempo que abarca esta investigación, atendiendo la complejidad del tema-problema, es el periodo que va de los años 2004-2007. Porque es en este periodo donde se propone la Apropriación, Armonización y Alineación de la cooperación internacional a las políticas y prioridades del Estado para una mayor eficiencia y transparencia.

Los resultados de la investigación se presentan en cinco capítulos en el primero se presentan las consideraciones metodológicas, métodos y técnicas utilizados para la realización y comprobación de la misma.

En el capítulo dos se plantea el marco contextual de la historia y evolución de la cooperación internacional. En este capítulo se realiza una descripción sobre

los paradigmas y de las diferentes corrientes o tendencias entorno a la cooperación internacional. Las diversas definiciones acerca de la misma y la nueva ayuda al desarrollo: apropiación, armonización y alineación.

El tercer capítulo aborda la teoría acerca de las políticas públicas, partiendo de la descripción de lo que es un Sistema Político ya que las mismas son producto de este. Asimismo se presenta las diferentes definiciones de lo que es una política pública, política de Estado, de Gobierno hasta llegar a definir lo que es una política de transparencia. Se presenta también aspectos que permitan la transparencia y logros para la determinación de la misma.

El capítulo cuarto hace una descripción de la formación de la Unión Europea, partiendo que el fin para terminar con los dos grandes enfrentamientos continuos del mundo, las dos guerras mundiales, fue necesario concretizar una unión económica y política, sobrepasando estas a una integración social y monetaria. La cual procuraría temáticas como el medio ambiente, salud, derechos sociales, investigación, tecnología y cooperación al desarrollo. Asimismo se presenta también las relaciones en cuanto a cooperación de los proyectos de la Unión Europea para Guatemala.

El capítulo final, se hace un análisis sobre la evaluación de la existencia de una política de transparencia durante dicho período de estudio. La determinación de condicionantes por parte de la Unión Europea, la ayuda otorgada por la misma y sobre el avance y armonización de la cooperación internacional.

Finalmente, el estudio permite abordar cada capítulo de manera separada proveyéndole al lector información que pueda ser útil, y que pueda ser comparada con otras experiencias, para llegar a sus propias conclusiones y recomendaciones.

Capítulo I

1. Aspectos Teóricos o Metodológicos Aplicados en la Investigación

1. 1 Marco Metodológico:

En esta investigación se realiza un estudio de la cooperación internacional de la Unión Europea y las políticas de transparencia del Estado guatemalteco en el periodo de gobierno del Presidente Oscar Berger ya que en dicho periodo se inicia la alineación y armonización de la cooperación internacional a las políticas y prioridades del Estado para una mayor eficacia y transparencia, al mismo tiempo se logró encontrar un equivalente interés por descubrir si ha existido una política de transparencia. Estos resultados, han sido brindados gracias al aporte de las instituciones del Estado y a la Unión Europea-Comisión Europea han dado a lo largo de esta investigación.

1. 2 Consideraciones Teóricas:

Para investigar esta alineación, armonización de la cooperación internacional fue de importancia conocer las diferentes teorías conceptuales de las políticas públicas así como de las nuevas orientaciones de la cooperación internacional como la Declaración de París, junto con las organizaciones públicas del Estado de Guatemala específicamente aquellas que llevan el manejo, coordinación y control de la misma y que al mismo tiempo enfrentan para realizar su labor de una manera mas efectiva y transparente en la cooperación internacional.

1.3 Método y Técnica utilizados:

La presente investigación, debido al nivel de complejidad con que se estudió, se manejó a nivel descriptivo, ya que de lo que se trata es describir las

externalidades e interioridades de la investigación, que nos ayudara a comprobar o negar dicha situación.

Para esta investigación se utilizó el método Inductivo para conocer el sustento teórico-conceptual sobre la evolución de la Cooperación Internacional, a nivel global así como de la que proporciona la Unión Europea a Guatemala, sus orígenes, naturaleza y doctrinas. Asimismo la evolución y concepciones de las políticas públicas, para la determinación de la existencia de una política de transparencia que incida en la cooperación internacional.

La técnica de Análisis documental se utilizó a partir de que se conoció cada uno de nuestras unidades de análisis, sus elementos, aspectos y características que lo conforman, para luego dar a conocer cada uno de éstos aspectos en su conjunto para sintetizar de que forma se determinó la existencia de una política de transparencia y si incidió en la cooperación internacional de la Unión Europea.

1.3.1 Método de la Entrevista:

Las entrevistas se conducen por medio de preguntas. Sin embargo, esto significa que para las entrevistas, con frecuencia se elige un número menor de encuestados, e incluso puede que se necesite asistentes para hacerlas dependiendo de la complejidad de la investigación y de la duración que este lleve.

Para esta investigación se utilizó el método de la entrevista no estructurada o, más apropiadamente temática y cuestionario de pregunta cerrada a respuesta abierta. Se asemeja a la discusión normal: el entrevistado tiene la opción de añadir comentarios que considera pertinentes y si el entrevistador encuentra estos nuevos temas interesantes, puede seguir esa línea y plantear preguntas adicionales basadas en los puntos de vista nuevos. Pero si el entrevistador piensa que la digresión es innecesaria, dirige la conversación de nuevo a los temas elegidos originalmente.

Se eligió este método, debido a que los encuestados con frecuencia aportaron más puntos de vista nuevos que los que se puedan usar.¹

La productividad o comprensión que se obtuvo de las entrevistas realizadas en esta investigación a los diferentes encuestados, fue débil en cuanto a la limitada información que proporcionaron algunos de los entrevistados, debido a que algunos de ellos no posee los conocimientos en cuanto a la relaciones internacionales o bien a temas como la cooperación. Otra dificultad que se obtuvo para realizar las entrevistas fue el acceso que se tuvo de realizarlas directamente, ya que en el caso de la Unión Europea, esta se realizó vía telefónica. Lo que significó un alto costo y poco acceso directo de parte de esta.

Para conocer a profundidad el tema era necesario que las personas conocieran el tema en su totalidad, por lo que se entrevistó a:

- Ing. Byron Pac, Subdirector de Cooperación Internacional/SEGEPLAN.
- Lic. Mynor Argueta, Subdirector de Crédito Público/ Ministerio de Finanzas Públicas.
- Arabella Woolfolk de Chichilla, Director General Adjunta de Relaciones Internacionales Multilaterales y Económicas/ Ministerio de Relaciones Exteriores:
- Celia Ordoñez, Asistente de Cooperación/ Unión Europea-Comisión Europea.

1.3.2 Investigación Documental:

Consiste primordialmente en la presentación selectiva de lo que expertos ya han dicho o escrito sobre un tema, (en este caso de la Cooperación de la Unión Europea y las Políticas de Transparencia del Estado guatemalteco). Asimismo se utilizó para obtener el máximo de información, que permita conocer los resultados de otros investigadores, avances que hasta el momento se han logrado con respecto al tema. Además, dar a conocer posibles conexiones de ideas entre

¹ Métodos interrogativos de la Información. <http://www2.uiah.fi/projekti/metodi/264.htm> Consultado julio 2009.

varios autores y las ideas del investigador. Su preparación requirió que éste reuniera, interpretara, evaluara y reportar datos e ideas en forma imparcial, honesta y clara.

La investigación documental se caracteriza por el empleo predominante de registros gráficos y sonoros como fuentes de información. Generalmente se le identifica con el manejo de mensajes registrados en la forma de manuscritos e impresos, por lo que se le relaciona normalmente con la investigación bibliográfica y hemerográfica. Bibliográfica porque se utilizó para fichar el contenido de libros y tesis sobre el tema a investigar. Hemerográfica porque se utilizó aquellas noticias de medio escritos que se relacionaban al tema, así como de revistas nacionales que hablaban del mismo.

Para este estudio se utilizaron el siguiente tipo de información:

- Recopilación y sistematización de información de las instituciones que manejan el tema de la cooperación y políticas públicas.
- Recopilación de bibliográfica y de estudios previos.
- Informes: proporcionados por SEGEPLAN, Acción Ciudadana.
- Revistas especializadas: Reporte Político y Económico

1.4 Justificación e importancia:

El tema de la Cooperación Internacional, como un elemento coadyuvante a los distintos esfuerzos que se realizan para promover el desarrollo económico y social de los países pobres, así como el de constituirse como uno de los factores más dinámicos en el proceso de desarrollo de los países, especialmente de los países en vías de desarrollo. No obstante en el caso de Guatemala, el limitado impacto de la cooperación externa al desarrollo se ha visto interrumpido debido los diversos problemas; como la ingobernabilidad, la inseguridad política y social, la corrupción, la impunidad, la debilidad de las instituciones del Estado entre otros

como la poca coordinación de visión de país, así como el de no establecer procesos de desarrollo a largo plazo y la poca transparencia en cuanto al manejo de esta.

La cooperación internacional más que un instrumento de desarrollo para los países, y como factor de apoyo nacional, no puede contrarrestar del todo los problemas estructurales que padecen los mismos y especialmente Guatemala sin tener un adecuado tratamiento político, social y humano.

Es por eso que la selección del tema “La cooperación internacional y las Políticas de Transparencia del Estado Guatemalteco” se debió a que la Nueva Ayuda al Desarrollo: Apropriación, Armonización y Alineación, planteados en La Declaración de Paris, propone y condiciona que el tema de la cooperación internacional se canalice como parte del presupuesto nacional, para ser de esta mas efectiva y transparente.

El tema de la transparencia en cualquier ámbito, (político, social, económico, administrativo e incluso internacional), se ha transformado en un de asunto debate público democrático en el mundo, que adopta medidas para mejorar el acceso público a la información, y claridad con que se manejan los recursos del Estado incluyéndose los fondos proporcionados por la cooperación internacional.

Estos aspectos tanto internos como externos, son claros indicadores que permiten orientar al Estado de Guatemala en crear y aplicar herramientas y políticas que transparenten el manejo de los recursos propios y de la cooperación internacional para que exista un mayor impacto, efectividad, eficacia en su uso.

El propósito de este trabajo es proveer un análisis que sirva de insumo para profundizar y debatir sobre la realidad actual de la cooperación internacional, particularmente la otorgada por la Unión Europea y de determinar la existencia de

una política de transparencia del Estado guatemalteco que incida en la cooperación internacional, y permita su avance y armonización.

De igual manera proponer con esta investigación la creación de dichas políticas tanto para un mejor manejo de la misma como para una mejor comprensión de cómo funciona la cooperación internacional. Además es importante que la Universidad de San Carlos de Guatemala como la Escuela de Ciencia Política cuente con propuestas concretas para ser presentadas en momento oportuno en las instancias que corresponda, tomando en cuenta el papel que juega dicha casa de estudios y la Escuela de Ciencia Política tanto en la sociedad como en el Estado de Guatemala, para encontrar soluciones a los problemas en general, que enfrenta el país.

Esta investigación va encaminada a aportar más conocimiento complementario al estudiante de Relaciones Internacionales, para que pueda conocer más las acciones que se ejecutan por parte de las instituciones que manejan la cooperación internacional y de cómo estas han sido eficaces o no.

1.5 Unidad de Análisis:

La unidad de análisis corresponde a la entidad mayor o representativa de lo que va a ser objeto específico de estudio, para este estudio han sido varias las unidades de análisis como objeto de interés en la investigación: SEGEPLAN, MINEX, MINFI, UE, Política de Transparencia.

Para llegar a este análisis se realizaron los siguientes pasos:

- Un estudio analítico de las políticas que trabajan para la Transparencia en Guatemala, a través de entrevistas estructuradas y documentación recolectada.
- Se estableció en un período que va del año 2004 al 2007, para observar la existencia de una política de transparencia.

- Historia y Evolución de la Cooperación Internacional, y la cooperación internacional en Guatemala.
- Se describió lo que son las Políticas Públicas: De Estado y de Gobierno, así como la interpretación de una política de transparencia.
- Se expuso los planes, acciones, logros y dificultades, en cuanto a la aplicación de una política de transparencia.
- Se evaluó de la existencia de dicha política, determinación de condicionantes de la UE, avance y armonización

Capítulo II.

2. La Cooperación Internacional

Este capítulo tiene como finalidad presentar el sustento teórico-conceptual sobre la evolución de la Cooperación Internacional, a nivel global, así como de Guatemala, sus orígenes, naturaleza y doctrinas. Tomando como referencia a diversos autores que han estudiado las diferentes teorías y enfoques económicos y políticos de la realidad internacional y nacional que se vinculan con la misma.

2.1 Origen de la Cooperación Internacional:

La Cooperación Internacional es considerada como una de las acciones exteriores de los Estados dentro del marco de las relaciones internacionales, misma que se ha convertido en un instrumento para promover el desarrollo económico y social de los países. La aplicación de la cooperación internacional se encontró suscrita en el contexto de la Sociedad de Naciones, y es en el período de la posguerra de la Segunda Guerra Mundial que empieza a tener vigencia.

Es efectivamente, “con la carta que establece la ONU que se consagra en 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 parte del siglo pasado” (Borrayo, 1998, p. 220).

Ejemplo de ello, podremos encontrar que la finalidad de la cooperación internacional es el desarrollo; elemento que determinó el impulso de la cooperación internacional después de la Segunda Guerra Mundial, concretizando en el llamado Plan Marshall, impulsado por Estados Unidos en 1947, cuyo objetivo principal era la ayuda económica a los Estados devastados por la guerra.

Con esta finalidad, se confirmó la naturaleza eminentemente humanista de los principios que sustentan la cooperación internacional, ya que esta “constituye uno de los factores más dinámicos en el proceso de desarrollo, especialmente de los países en desarrollo” (Borrayo, 1998, p. 220) y se convirtió en un elemento importante dentro de la política exterior de los Estados, principalmente de aquellos considerados como desarrollados, los cuales impulsaban programas o planes de ayuda a Estados devastados no sólo por la guerra sino también por problemas internos como la pobreza, hambre, enfermedad e inseguridad.

No obstante, la cooperación internacional según lo mencionó Henry Morales en su Libro ¿Por qué tanta frustración? “ha evolucionado fundamentalmente sobre la base del desarrollo económico, pero implícitamente ha aplicado criterios donde se hacen valer intereses y prioridades geopolíticos entre los países donantes y receptores. Ya que existe una vinculación directa entre la ayuda al desarrollo, la política exterior y la proyección del poder de los países donantes.” (Morales, 2007, p 21).

Es por ello que la cooperación internacional analizada por el paradigma realista, “fija que uno de los principales factores dentro del Sistema Internacional y la cooperación internacional es el Poder. Basándose en la consideración de la existencia de un Sistema Internacional desigual el cual es perpetuo a través de todas las acciones de los Estados incluyendo la cooperación; por ello analiza la cooperación internacional sobrepasando las acciones de cooperación de los Estados a través de la búsqueda de explicaciones de las intenciones implícitas de éstas acciones” (Montepeque, 2007, p. 16).

El análisis que hace este paradigma a la cooperación internacional, lo basa en los cambios que ha tenido esta en los distintos contextos internacionales, cambios que se han demostrado en la cantidad, composición y orientación de la cooperación.

La explicación a dichos cambios consiste en que la Cooperación Internacional, además de ser un elemento ético de los Estados cooperantes, es un medio a través del cual los intereses nacionales que poseen los Estados cooperantes en determinados contextos internacionales son transferidos a los Estados receptores.

Estos intereses nacionales existentes en las acciones de cooperación pueden ser denominados como huéspedes debido a que se mantiene de manera permanente en todas las acciones de los Estados, incluyendo las mismas acciones de la cooperación. Lo que resulta que se cuestione la verdadera finalidad de la cooperación la cual puede ser vista únicamente como una “cortina de humo” que no permite visualizar los verdaderos intereses de dominio, influencia y hegemonía de los Estados cooperantes (Edwards, 2002, p. 103).

Pero la transferencia de los intereses de los Estados cooperantes por parte de la cooperación internacional, no se limita a eso únicamente, sino más bien se llega a considerar a la misma, “como una fuerza reguladora de las interacciones entre los Estados y como una fuerza modeladora de las estructuras estatales de los receptores de la cooperación, dándole así un papel más complejo a la cooperación internacional dentro del Sistema Internacional”. (Montufar, 2005, p. 247)

De esa manera se considera a la cooperación internacional como un medio a través del cual son transferidos lineamientos internacionales y los modelos de desarrollo existentes en el Sistema Internacional en un contexto determinado. “Pero esta funcionalidad de la cooperación es alcanzada mediante el uso de ciertos mecanismos, condicionantes y sectores priorizados que acompañan a las acciones de cooperación de los Estados; los cuales se convierten en impulsores de cambios internos en los Estados receptores debido a la respuesta que éstos Estados realizan ante la constante institucionalización de flujos económicos normados, regulados, enfocados a determinados sectores y condicionados de parte de los Estados cooperantes”. (Montufar, 2005, p. 245)

Esta aseveración se evidencia en “el comportamiento que tuvo la cooperación internacional durante el contexto de la Segunda Guerra Mundial en donde los lineamientos internacionales estaban enfocados en el fortalecimiento del Estado-Nación céntrico, planificador e intervencionista en los aspectos económicos y comerciales que garantiza la seguridad no sólo política sino también económica.” (Montufar, 2005, p. 245)

Vemos como de esta forma la cooperación internacional estaba dirigida al desarrollo del capital físico a través del apoyo a proyectos de infraestructura nacional así como al fomento y desarrollo de la industria sustitutiva; esto se pudo evidenciar en la región latinoamericana en donde la cooperación internacional en un principio estuvo dirigida a los proyectos de construcción de ferrocarriles y a la explotación minera.

En el contexto de la Guerra Fría, se pudo encontrar que se establecieron a nivel global los lineamientos internacionales dirigidos al neoliberalismo. “Esta propuesta neoliberal basada en la economía neoclásica, refuerza su estrategia de intervención y buscó influir en la economía del desarrollo” (Morales, 2007, p.22). Dicha intervención se trató por medio de condicionantes para dar la cooperación, las cuales estaban basadas en la liberalización de la economía, la apertura de los mercados y la disminución del accionar estatal; incorporado a la priorización de los sectores de productividad, descentralización, poder local, entre otros.

Con la transformación del modelo de desarrollo de un Estado céntrico, a un Estado descentralizado, planificador, participativo y con un accionar limitado en la economía, siendo estas características principales del neoliberalismo, no obstante fue aceptado en la región latinoamericana debido a la crisis de la deuda que se estaba suscitando durante la década de los años setenta y ochenta. Dicha crisis provocada por la baja productividad de los Estados, el aumento del precio del

petróleo a nivel internacional, lo cual aumentó la deuda de los países latinoamericanos. (Montepeque, 2007, p. 18)

A dicha solución para la crisis suscitada en estas décadas, se crearon los PAE, “las cuales se transformaron en una vital herramienta del neoliberalismo y que los países desarrollados e instancias financieras internacionales aplicaron el fundamento que eran el camino más viable para que los países salieran de la crisis y del subdesarrollo. (Morales, 2007, p. 24)

De esa cuenta la cooperación internacional se convirtió en una vía para el cumplimiento de esas recomendaciones, como condicionantes para la cooperación, así como a través de la priorización descentralizada de los sectores sociales.

Con el fin de la Guerra Fría, la caída del muro de Berlín y la desintegración de la URSS, los lineamientos internacionales se basaron en la nueva tendencia: la *globalización* de la cual la integración e interrelación entre los Estados cobra gran relevancia debido a que ésta es el medio a través del cual se puede alcanzar el desarrollo de los Estados.

Estos nuevos lineamientos de la globalización influyen en la cooperación internacional, donde esta adquirió nuevos enfoques como la disminución o erradicación de la pobreza, igualdad de género, sostenibilidad, participación, para la búsqueda de la promoción del bienestar y desarrollo social de los Estados.

Razón por la cual la cooperación internacional se enfocó a los sectores de salud, educación, medio ambiente, entre otros, con el objetivo de disminuir los problemas económicos y sociales. Pero esta solución a dichos problemas se resuelven en el cumplimiento de las acciones neoliberales que se convierten en condicionantes para los Estados receptores que deben cumplir para beneficiarse de la ayuda.

Entre esas “condicionantes para la obtención de la cooperación internacional se encontró la petición de los Estados cooperantes hacia el esfuerzo de los Estados receptores en el impulso de políticas nacionales encaminadas a la lucha contra la corrupción, el libre comercio, el establecimiento de estrategias de reducción de la pobreza entre otros”. (Mito y Realidad de la Ayuda Externa a América Latina, ALOP (Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, 2005, p. 13).

Estas condicionantes, se convirtieron en determinantes para la obtención de la cooperación internacional debido a que su formulación y lineamientos deben de coincidir con los parámetros establecidos por los Estados donantes, organismos internacionales, de lo contrario los Estados receptores perdería toda ayuda internacional.

Todo lo anterior nos demostró cómo la Cooperación Internacional ha ido cambiando según el contexto internacional, pues no solo ha servido como mecanismo de desarrollo para los países, sino que se convirtió en canal a través del cual se transfieren lineamientos internacionales y modelos de desarrollo. Ejemplo de estos lineamientos se observó que la cooperación internacional sufrió cambios en los montos, sectores y condicionantes de la cooperación lo que provoco cambios en los Estados receptores del establecimiento y fortalecimiento del Estado, de uno centralizado a uno descentralizado.

2.2 La Cooperación Internacional en la Nueva Ayuda al Desarrollo: Apropriación, Armonización y Alineación: Orígenes América Latina.

Los lineamientos y acciones neoliberales para la Cooperación Internacional, demostraron nuevos enfoques, mecanismos, condicionantes entre otros, cómo respuesta a su funcionalidad actual.

“Durante los últimos cincuenta años, la asistencia extranjera, llamada cooperación al desarrollo experimentó un giro pasando de ser una herramienta

blanda de ayuda externa a formar parte de un sistema multilateral integrado dirigido a la reducción de la pobreza y orientado por estándares acordados internacionalmente. (Trinidad, 2007, p. 2)

“La Nueva Arquitectura de la ayuda” representa las diversas corrientes que identifica las divergencias en la construcción de la gobernanza global de la ayuda.

Estos acuerdos se dieron en espacios como la Conferencia de Financiación para el Desarrollo en Monterrey 2002, la Cumbre del Milenio de 2002 y el Foro de Alto Nivel entre donantes y países asociados que tuvo lugar en París en 2005, denominada Declaración de París para la Efectividad de la Ayuda al Desarrollo. (De La Cruz, et. al. 2008 p. 11).

Esta Declaración fue resultado de una serie de iniciativas como seguimiento del Consenso de Monterrey, en la cual se involucraron 35 países donantes, 26 agencias multilaterales, 56 países asociados y 14 organizaciones de la sociedad civil.

En ella se articularon una serie de mecanismos iniciados desde finales de los años '90 en la llamada la Nueva Arquitectura de la financiación para el desarrollo.

La relación con las Metas del Milenio es que “se centró en la reducción de la pobreza en el contexto del alineamiento de la ayuda y de la armonización entre donantes y los gobiernos asociados de los países en desarrollo. El alcanzar estos objetivos se ha convertido en un tema central de la Declaración: lo que la convirtió en un plan de desarrollo internacional en la actual economía política. (De La Cruz, et. al. 2008, p. 1)

Este compromiso como lo fue la Declaración de París marcó un nivel de aceptación y de resolución sin precedente para transformar la ayuda y hacerla

más efectiva, con el objetivo de combatir la pobreza y la desigualdad, aumentar o el crecimiento, construir capacidades y acelerar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM-.

La Declaración de París fue un Marco corto y operativo, sus cinco áreas de compromiso representaron un amplio consenso entre gobierno y donantes para hacer la ayuda más efectiva.

Esta Declaración comprometió a las Organizaciones para la Cooperación y el Desarrollo Económico/Comité y Ayuda al desarrollo -OCDE-CAD-, a los países donantes y a los países en desarrollo a trabajar en conjunto para la creación de nuevas modalidades de ayuda, por medio del establecimiento y desarrollo de 5 pilares fundamentales; armonización y alineamiento de la ayuda, así como una apropiación de las políticas por parte de los países en desarrollo.

Estos cinco principios que se establecieron en la Declaración de París fueron: la Apropiación, Alineamiento, Armonización, Gestión por Resultados y Responsabilidad Mutua. Estos mismos principios cuentan alrededor de 56 acciones destinadas a mejorar la calidad de la ayuda.

Esos compromisos de cooperación internacional consisten:

➤ **Apropiación:**

Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategia y coordinan acciones de desarrollo.

➤ **Alineación:**

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

- Los donantes se alinea con las estrategias de los socios
- Los donantes utilizan los sistemas reforzados de los países

- Los países socios refuerzan su capacidad de desarrollo con el apoyo de donantes.
- Reforzar la capacidad de gestión de finanzas públicas
- Reforzar los sistemas nacionales de aprovisionamiento
- Ayuda desligada: obtener más valor para el dinero.

➤ **Armonización:**

Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.

- Los donantes implementan disposiciones comunes y simplifican procedimientos
- Complementariedad: una división del trabajo más eficaz
- Incentivos para conductas orientadas a cooperación
- Suministrar una ayuda eficaz a los Estados frágiles
- Promover un enfoque armonizado de las evaluaciones medioambientales.

➤ **Gestión Orientada a Resultados:**

Administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientada a resultados.

➤ **Mutua Responsabilidad:**

Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo” (Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y Desarrollo: Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad, 2005).

“Este compromiso como lo es la Declaración de París sustentó también que es necesario aumentar la eficacia de todas las formas de ayuda. Y para esto indicó que un punto clave para este proceso es la definición de modalidades más adecuadas y complementarias que deberán ajustarse a las estrategias y prioridades nacionales. Esta Declaración definió, también doce indicadores cuantitativos de progreso acordados por los asociados con metas para el año 2010, y una agenda de difusión de los compromisos y de implementación y

seguimiento de los avances hasta ese año. Estos avances fueron revisados en el Foro de Alto Nivel realizado en Ghana en el 2008” (De La Cruz, et. al 2008, p. 3).²

2.3 Concepciones de la Cooperación Internacional:

Para comprender la Cooperación Internacional se debe de interpretar esta por varios puntos de vista: Según la Carta de Naciones Unidas como un medio para la solución de problemas internacionales de carácter económico y social, en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión;

Para investigadores como Henry Morales la *C.I.* o “*Ayuda al Desarrollo*”, es “la modalidad de transferencia de recursos financieros y materiales de un país desarrollado a otro menos desarrollado. La mayor parte tiene un carácter público y es canalizada a manera de donación y de recursos reembolsables (préstamos)”. “La definición de *ayuda al desarrollo* se explica como el dinero que se transfiere en términos concesionales de los gobiernos de países ricos a los gobiernos de países pobres”. Plantea que para otros la ayuda es una transferencia de dinero, de bienes, de tecnología y de asistencia técnica de un país o instancia donante a un país o instancia receptora” (Morales, 2007, p. 47)

De acuerdo con la OCDE “la *ayuda externa para el desarrollo* es la acción de complementariedad que países y organismos internacionales aportan a los países en vías de desarrollo en forma de recursos financieros y técnicos, los cuales se suman al presupuesto nacional de cada gobierno para coadyuvar en el cumplimiento e implementación de programas de inversión social, económica, tecnológica y de promoción comercial; así como la promoción del país receptor para integrarse a la dinámica económica internacional, al acceso a tecnologías

² Ver Anexo, Declaración de París 2005.

avanzadas, a la formación de recursos humanos calificados, entre otros propósitos” (Morales, 2007, p. 47).

En Guatemala es SEGEPLAN quien regula *la C. I.* y *la define* en términos técnicos como la “acción de dos o más gobiernos u organismos (bilaterales o multilaterales) que se asocian para contribuir a la solución de uno o más problemas”.

De estos concepto se puede decir que: tradicionalmente a la Cooperación Internacional se le ha asociado el concepto de Ayuda, más específicamente a lo que se le ha denominado en el transcurso de las relaciones internacionales Ayuda al Desarrollo, a la cual diremos que es la transferencia o intercambio de recursos y asistencia técnica por la vía concesional, de un país a otro.

No obstante, el uso del término Cooperación tiende a ser bastante amplio, en donde se conjugan elementos de ayuda y solidaridad con los de promoción comercial e intereses políticos y económicos, por lo que también puede entenderse como el conjunto de acciones y a través de las cuales se intenta coordinar políticas o aunar esfuerzos para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional.

La Cooperación Internacional no debe entenderse únicamente como un proceso unidireccional sino más bien como un proceso de ida y vuelta en que cada uno de los países involucrados, tanto donantes como receptores, acuerdan cooperar para resolver un determinado problema y al hacerlo, satisfagan objetivos que cada uno de ellos se ha propuesto. En ese sentido, la Cooperación Internacional generará beneficios mutuos y resulta ser más que un instrumento, un complemento para contribuir a solucionar problemas o situaciones de país a corto plazo, dando cabida a espacios de solidaridad, interdependencia y búsqueda del bien común internacional.

Diré entonces que la Cooperación Internacional es el mecanismo y complemento de recursos financieros y técnicos, para la solución de problemas en determinado tiempo, con el fin primordial de apoyar y alcanzar el desarrollo de las naciones.

2.4 Clasificación de la Cooperación Internacional:

SEGEPLAN, clasifica a la Cooperación Internacional en diferentes formas:

2.4.1 Por Grado de Concesionalidad:

2.4.1.1 Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)

Este tipo de ayuda comprende las modalidades concesionales de ayuda que fluyen entre países, el grado de dicha concesionalidad determina que sea o no cooperación.

2.4.1.2 Bilateral Garantizada:

Esta cooperación se caracteriza por ser otorgada por una institución privada o mixta, cuya operación es avalada por un organismo oficial del país con el que se contratan los recursos. Puede o no ser concesional.

2.4.1.3 Comercial:

Es la otorgada por la Banca Privada o Proveedores privados sin garantía oficial, en condiciones de mercado, sin ningún grado de concesionalidad.

2.4.1.4 Donación:

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.

2.4.2 Por Tipo de Cooperación:

2.4.2.1 Financiera:

Esta cooperación es especializada, se materializa a través de la transferencia de recursos monetarios, que se concretan en corrientes de crédito o en líneas de préstamos para determinados objetivos.

2.4.2.2 Técnica:

Este tipo de cooperación se caracteriza por la asistencia que brinda para programas y proyectos de desarrollo, por medio de capacitación, asesoría, formación profesional, expertos y donaciones de equipo.

2.4.2.3 En Especie:

Esta se efectúa por medio de acciones específicas como la entrega de bienes materiales: equipo y alimentos.

2.4.3 Modalidades de la Cooperación Internacional:

2.4.3.1 Cooperación Reembolsable:(Prestamos)

Son los recursos financieros otorgados a un Estado, que debe ser reintegrada bajo un plazo determinado y bajo condiciones establecidas y convenidas.

2.4.3.2 Cooperación no Reembolsable: (Donaciones)

Son los recursos en efectivo otorgados a un Estado, sin ser reintegrables a la fuente.

2.4.4 Según Fuente de Cooperación:

2.4.4.1 Multilateral:

Aquella otorgada por entidades internacionales, como organismos internacionales, intergubernamentales, regionales o subregionales.

2.4.4.2 Bilateral:

Es aquella otorgada de Estado a Estados, ya sea directamente o a través de una agencia gubernamental.

2.4.4.3 Privada:

Es aquella que proviene de entidades privadas; banca privada, fundaciones, instituciones financieras entre otros.

2.4.4.4 Descentralizada:

Es el conjunto de interacciones entre los gobiernos subestatales, o municipales o locales de un Estado, para estimular el fortalecimiento de sus capacidades administrativas, de gestión de proyectos sociales, culturales etc., para fomentar el desarrollo de los mismo.

Este tipo de cooperación descentralizada destina recursos financieros para el apoyo y erradicación de la pobreza en áreas concentradas, orientándose al desarrollo comunitario en la creación de espacios de participación ciudadana para la buena gobernabilidad y el fortalecimiento de la democracia.

2.4.4.5 Territorial:

Esta no es más que la misma cooperación internacional destinada que se promueve a través de los gobiernos locales y otros actores territoriales con la finalidad de hacer eficiente la ayuda para el desarrollo, basado en las prioridades de desarrollo definidas en la planificación territorial.

2.5 La Cooperación Internacional en Guatemala

2.5.1 Antecedentes de la Cooperación Internacional en Guatemala:

Guatemala tuvo una diversidad de manifestaciones y propósitos en cuanto a la Cooperación Internacional se refiere. La Cooperación en Guatemala se remonta aproximadamente en los años '60 y '70.

Existió según la coyuntura en la historia de Guatemala, varios momentos significativos de la Cooperación Internacional. Uno de ellos fue en 1976, con la emergencia post-terremoto, época en donde se consolidó los lazos de cooperación y solidaridad con un gran número de países donantes" (Morales, 2007, p.41).

El siguiente período de ayuda al desarrollo, fue entre 1960 y 1996, como consecuencia de los efectos ocasionados por el conflicto armado que se vivió en Guatemala. Esta cooperación se enfocó fundamentalmente en temas de atención a las críticas condiciones políticas, económicas y sociales de la gran mayoría de la población; la atención a los sectores de la población más vulnerable por las políticas y prácticas de represión de los gobiernos militares que gobernaron por más de 30 años el país; a la población desarraigada de sus lugares de origen (desplazados internos, refugiados y exiliados) como efecto del conflicto armado,

los efectos de las condiciones de miseria y pobreza que vivía la población, las consecuencias de las políticas de represión y tierra arrasada vivida durante el conflicto y todas las demandas de justicia, respeto a los derechos humanos y la implementación de la democracia.

Esta situación representó un reto tanto para Guatemala como para los países y agencias de cooperación internacional, en la búsqueda de aliviar los efectos del conflicto armado interno en el país.

En esta misma década de los noventa, con el inicio de las negociaciones para la firma de la paz firme y duradera, se comenzó una nueva etapa de la Cooperación Internacional, que iba acompañada de una diversidad de modalidades de ayuda, como la financiera, de solidaridad, de intercambios técnicos, y de brigadas de trabajo. Es en esta nueva etapa de la Cooperación Internacional en donde toda la Comunidad Internacional se comprometió a acompañar la etapa de construcción de la paz y la democracia en el país.

Es en estos períodos de 1996-2002 llegó a Guatemala más Cooperación Internacional en comparación con los años anteriores desempeñando un papel y rol de gran trascendencia.

A partir del año 2000 fueron nuevas las perspectivas las que se priorizaron con la relación a la cooperación internacional, entre ellos se encontraban: programas de reducción de la pobreza, implementación de programas dirigidos a cumplir con los Objetivos del Milenio, promover cohesión social, la creación de condiciones para que Guatemala pudiera entrar en los procesos de globalización económica, como fue el inicio del tratado comercial con Estados Unidos, el proceso de gestión de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

Así fue que con el nuevo gobierno a partir del 2000, las instancias multilaterales y bilaterales otorgaron respaldo financiero a la estrategia del

gobierno sobre el tema de reducción de la pobreza en Guatemala. Con la confirmación de los primeros avances en esta nueva estrategia y a raíz del Grupo Consultivo de Washington se comprometió recursos financieros para dar inicio a esa nueva iniciativa.

En ese mismo período la cooperación internacional orientó sus esfuerzos financieros en apoyo al cumplimiento de las Metas del Milenio en Guatemala. La Unión Europea promovió en 2004 la generación de análisis y reflexiones a partir de la necesidad de que exista cohesión social en Guatemala, para lo cual se comprometió a facilitar condiciones técnicas, financieras y políticas.

Para los años 2003 al 2006 se inició un proceso de acompañamiento a la región centroamericana y a cada uno de sus países, para promover y generar condiciones para una integración comercial, así como escenarios propicios para la concreción del Tratado comercial con Estados Unidos, el futuro Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y los macroproyectos relacionados con el Plan Puebla Panamá (PPP) y el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

Por último se agrega que otras de las etapas de la cooperación en Guatemala fue la emergencia después del paso del huracán Mitch, esta cooperación fue de solidaridad y fundamentalmente en aspectos de asistencia y reconstrucción. Este mismo tipo de cooperación también se propició con el paso de la tormenta Stan en octubre de 2005, la cual generó muestras de solidaridad y apoyos diversos de emergencia, que en algunos casos aún persisten”(Morales, p. 42).

Como se describió anteriormente la mayor parte de la Cooperación Internacional o la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se enfocó más en Guatemala a partir de las negociaciones y la firma de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, en los últimos cinco años esta tendencia fue decreciendo, así como la dependencia de Guatemala de la cooperación internacional. Según datos proporcionados por el

MINFIN de los US \$ 408,3 millones que tuvo de apoyo en el año 2002, se pasó a US \$ 518,2 millones de 2002, y finalmente, a US \$ 198, 0 millones en el año 2005. Para Guatemala, la cooperación internacional ha constituido el 1,6% del presupuesto nacional en el año 2006” (Ministerio de Finanzas Públicas. Proyecto: Sistema Integrado de Administración Financiera y control (SIAF-SAG). Extraído el 05 de Agosto de 2009. Resumen Ejecutivo, 2005 www.siafsag.gob.gt)

2.5.2 Los Lineamientos de la Política de Cooperación Internacional de Guatemala, con la Suscripción de la Declaración de París

Durante el periodo de Gobierno del ExPresidente Oscar Berger la Política de Cooperación Internacional de Guatemala, en su relación con los diferentes donantes, estableció una serie de lineamientos estratégicos, los cuales consistían en:

- La cooperación debe ser coherente con las prioridades nacionales fijadas por el Estado guatemalteco y formuladas en el Plan de Gobierno;
- Se dirigió hacia el fortalecimiento de las capacidades nacionales, especialmente hacia las instituciones y recursos del Estado;
- Su ejecución se realizó con probidad y dentro de una perspectiva de rendición de cuentas a las instituciones y a la ciudadanía guatemalteca;
- La cooperación debe tomar en cuenta que como país soberano que es, Guatemala es capaz de diseñar sus propias políticas e instituciones, a través de procesos democráticos; y,
- La relación entre el gobierno de la República y los cooperantes se basa en un diálogo permanente, a través de mecanismos formales de comunicación.

En ese sentido, estos criterios estratégicos debían de responder a la cooperación técnica y financiera y al mismo tiempo apuntaban hacia la necesidad de que dicha cooperación se definiera en función de las prioridades nacionales e igualmente con los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz. En términos más concretos con la consolidación de la democracia, la defensa de los derechos

humanos, inversión social, seguridad integral, sostenibilidad ambiental, Objetivos de Desarrollo del Milenio, y las estrategias definidas hacia la erradicación de las diferentes inequidades sociales que conduzcan a la cohesión social de Guatemala, como Nación en su carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe.

Razón por la cual Guatemala en el 2005, fue uno de los cinco países de América Latina signatarios de la Declaración de París, que estableció compromisos para emprender acciones concretas para fomentar el protagonismo de los países, la armonización, la convergencia, la gestión orientada a resultados en términos de desarrollo y la responsabilidad mutua por el uso de la ayuda o cooperación internacional. Dichos compromisos se implementaron por medio de un Plan de Acción” (Avances y desafíos de las Políticas Públicas en la Administración de Berger: Ejercicio de Transición 2007-2008). Con este nuevo compromiso, la Cooperación internacional en Guatemala marcó un nuevo enfoque de coordinación, ejecución, y gestión de la cooperación.

A un año de haberse suscrito la Declaración de París, el gobierno comenzó el proceso de su implementación el de Apropiación y Armonización. Con ello SEGEPLAN inició un proceso de apropiación de los contenidos de la Declaración de París, a través del conocimiento y apropiación de conceptos, procedimientos y mandatos. Realizando posteriormente un diagnóstico sobre la situación de la cooperación en Guatemala. De lo cual se formó un grupo técnico mixto de trabajo sobre A&A en el que participaron el Ministerio de Relaciones Exteriores, SEGEPLAN, MINFIN y los donantes acreditados en Guatemala.

Con la creación de este grupo técnico, plantearon tres objetivos que consistieron en:

- a) Implementación de la Declaración de París.
- b) Promoción de una mayor armonización y alineación de la asistencia externa, optimizando el uso de los recursos de la cooperación.

- c) Implementación de estructuras de concertación sostenibles para operacionalizar las relaciones país socio/comunidad de cooperantes” (C. de la Cruz, et, al 2008, p. 59).

Con estos objetivos se creó el Marco para la creación de mecanismos para impulsar la Armonización y Alineamiento, suscribiendo así una carta de entendimiento entre las unidades técnicas involucradas, que permitan, dar sostenibilidad al proceso, establecer roles y funciones de cada unidad, identificar recursos humanos, físicos y financieros y de contar con un cronograma de implementación, y al mismo tiempo diseñaron tres foros de trabajo el cual consistieron en:

- a) La creación del Gabinete de Cooperación Internacional, que fue integrado por Ministerio de Finanzas Públicas, SEGEPLAN, y el Ministerio de Relaciones Exteriores, presidido por el Vicepresidente de la República; esta instancia constituye el nivel político de toma de decisiones.
- b) Se organizó la Red Interinstitucional de la Cooperación Internacional, en la cual participan los Directores o Jefes de Cooperación de los organismos del Estado, el MINEX, MINFIN, y SEGEPLAN; este nivel tiene un carácter técnico y lo coordina SEGEPLAN; y
- c) Se puso en funcionamiento las denominadas Mesas Sectoriales de Coordinación de la Cooperación Internacional, que generalmente se manejaron en dos niveles, el político y el técnico, y que fueron coordinadas por el rector del sector que corresponda.³

No obstante, para el año 2007 SEGEPLAN implementó en el plan de A&A una reestructuración interna y un nuevo reglamento de proceso. Una de ellas fue la readecuación de las estructuras administrativas de la SEGEPLAN, en la que incluyó una subsecretaría de Cooperación Internacional responsable de liderar el

³ Ver en Anexo, Diagrama de Gestión de la Cooperación Internacional en el Marco del Proceso de Apropiación, Armonización y Alineación de la Cooperación Internacional.

proceso, con 3 direcciones: a) Dirección de Cooperación Internacional, b) Dirección de Cooperación Territorial y c) Dirección de evaluación y seguimiento.

Sumado a esta nueva estructura se planteó nuevos ejes estratégicos: Descentralización, Relaciones Interinstitucionales, Sistema de Información Interactivo, Impacto de la cooperación internacional en los programas y políticas de Estado.

2.5.3 Los Mecanismos de Armonización de la Cooperación Bilateral y Multilateral

Por su parte, en cuanto a los países donantes crearon “mecanismos de articulación” en donde se ha coordinado acciones entre ellos, como lo es el caso del Grupo de Diálogo, que está formado por representantes de los embajadores de los países que conforman el G13 entre ellos se menciona: Alemania, Canadá, Dinamarca, Italia, Noruega, España, Finlandia, Países Bajos, Suiza, Noruega y Francia, el Delegado Residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Este Grupo de Diálogo es una mesa de interlocución política entre los donantes y el gobierno. Mesa en la que se dialoga sobre temas referidos a la cooperación y temas políticos. El Grupo de Diálogo cuenta con subgrupos técnicos y políticos de interés común. El cual se ha convertido en un espacio relevante para fortalecer el proceso de armonización entre gobierno y la cooperación bilateral.

En el caso de los donantes multilaterales se encontró que la Comisión Europea creó, antes de la instalación de sus programas de cooperación en Guatemala, un mecanismo de consulta a la sociedad civil denominado el Meso Dialogo, como una instancia de diálogo y negociación, para la identificación de las necesidades sociales y el alineamiento de éstas con las propuestas del gobierno,

con el objeto de definir sus líneas de apoyo a éste” (C. de la Cruz, et, al 2008, p. 62).

Según el Ingeniero Byron Pac, Subdirector de C.I. de SEGEPLAN indicó que con la suscripción de la Declaración de París, existirá un reordenamiento en cuanto a la eficiencia y transparencia de la cooperación. Ya que será el propio Estado en este caso los actores involucrados de coordinarla en fijar sus propios lineamientos en cuanto al uso, ejecución de la cooperación internacional.

2.5.4 Las Principales Fuentes y Sectores de Cooperación Internacional en Guatemala:

Según el Informe Avances y Desafíos de las Políticas Públicas en la Administración Berger: Ejercicio de Transición Político 2007-2008 de SEGEPLAN, los organismos internacionales constituyen las principales fuente de cooperación externa del país, pues contribuyeron durante el período 2004-2007 con el 74.6% del total. Entre las fuentes multilaterales se destaca la participación del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), que representó el 50.7% del monto total contratado. Seguido por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Por su parte, la cooperación de fuentes bilaterales, que es la que se recibe directamente de los gobiernos extranjeros o a través de una agencia o entidad gubernamental, representó en el período antes mencionado el 25.5% del monto suscrito total, siendo los mayores donantes los Estados Unidos de América, Alemania, Japón, España, Países Bajos y Suecia.

Los Sectores a los cuales estuvieron destinados los mayores recursos de la cooperación internacional en dicho período (2004-2007) se clasificaron de la

manera siguiente: multisectorial (46%), transporte (10.5%), salud y asistencia social (8.4%), y el sistema de justicia (8%).

2.5.5 Por los tipos y modalidades de Cooperación Internacional que recibe Guatemala:

Se encuentra que entre las modalidades de cooperación que recibe Guatemala⁴, se encontró:

- Reembolsable: de la cual se suscribió un equivalente al 71.3% del total contratado.
- No reembolsable: se obtuvo el 28.7%

En cuanto al tipo de cooperación recibida se encontró la mayor cantidad de recursos contratados consistió en:

- Cooperación Financiera: se obtuvo el 86.6%
- Cooperación Técnica: se obtuvo el 12%
- En Especie (bienes y servicios): se obtuvo el 1.4%

2.5.6 Competencia Institucional sobre la Coordinación de la Cooperación Internacional en Guatemala

Según el informe Transición Política 2007-2008, indicó que la gestión de la Cooperación Internacional conlleva la necesidad de estructurar los correspondientes niveles de coordinación interinstitucional entre las entidades que por ley tienen asignada esa responsabilidad, es decir entre SEGEPLAN, el MINFIN, a través de la Dirección de Crédito Público, y el MINEX. Con esta coordinación buscó consolidar la institucionalidad del Sistema Nacional de Cooperación Internacional.

⁴Datos extraídos del Informe Avances y Desafíos de las Políticas Públicas en la Administración Berger: Ejercicio de Transición Política 2007-2008.

En ese sentido, la Ley del Organismo Ejecutivo establece y delimita las funciones de cada institución en lo referente a la gestión de la cooperación internacional. En ese sentido, la Política de Cooperación Internacional estableció las normas que deberán seguirse para lograr la mayor coordinación y armonización entre las instituciones pertinentes del Estado, a efecto de hacer más eficiente y eficaz la cooperación internacional.

2.5.7 El Marco Conceptual y Legal que define la Política de Cooperación Internacional en Guatemala.

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, debe promover la integración del país a la comunidad internacional y al mercado mundial; contribuir en la ejecución de programas de desarrollo económico y social y programas de inversión pública, permitiendo la transferencia, tecnología y de conocimiento, así como contribuir a la capacitación y formación de recursos humanos acorde con las necesidades de Guatemala.

Es por ello que 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 procesos estas son:

- La Constitución Política de la República en su Subtítulo III, Capítulo III, Artículos 149, 150, 151 Título IV Capítulo II, Sección Segunda, Artículo 171 literal (i) y literal (1) en sus numerales 3,4 y 5, en los cuales se establece:

“Artículo 149. De las Relaciones Internacionales, Guatemala normará sus relaciones con otros Estados, 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 que garanticen el beneficio mutuo y equitativo entre los Estados”.

“Artículo 150. De la Comunidad Centroamericana. Guatemala, como parte de la comunidad centroamericana, mantendrá y cultivará relaciones de cooperación y solidaridad con los demás Estados que formaron la Federación de Centroamérica...”

“Artículo 151. Relaciones con Estados Afines. El Estado mantendrá relaciones de amistad, solidaridad y cooperación con aquellos Estados, cuyo desarrollo económico, social y cultural, sea análogo al de Guatemala, con propósito de encontrar soluciones apropiadas a sus problemas comunes y formular conjuntamente, políticas tendientes al progreso de las naciones respectivas”.

“Artículo 171. Otras atribuciones del Congreso. Corresponde también al Congreso de la República.

i) 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.

1) Aprobar, antes de su ratificación, los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional cuando...”:

3) 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 indeterminada.

4) Constituyan compromiso para someter cualquier asunto o decisión judicial o arbitraje institucionales.

5) Contengan cláusula general de arbitraje o de sometimiento a jurisdicción internacional.”

- Y por último la Ley Orgánica de Presupuesto, Decreto 101-97 en Título III, Artículo 53. Título V

“Artículo 53. Aceptación y aprobación de donaciones. Sin la previa autorización del Ministerio de Finanzas Públicas, los organismos del Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas no pueden aceptar donaciones o préstamos no reembolsables que exijan aporte nacional o que impliquen gastos inmediatos que deban cubrirse con recursos estatales.

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, debe promover la integración del país a la comunidad internacional y al mercado mundial; contribuir 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 contribuir a la capacitación y formación de recursos humanos acorde con las necesidades de Guatemala.

Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Ley 114-97, en su artículo 14 inciso (g) y su reforma Decreto 22-99, inciso (o), Artículo 35 incisos (o) y (p). Artículo 38, inciso (a);

“Artículo 14. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República...”

f) 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, por delegación de la autoridad competente, la cooperación financiera no reembolsable proveniente de

organismos internacionales y gobiernos extranjeros que le sea otorgada para la realización de proyectos de interés común y coordinar su ejecución.”

“Artículo 35. Ministerio de Finanzas Públicas...”

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

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

“Artículo 38. Ministerio de Relaciones Exteriores...”

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

La Constitución Política de la República de Guatemala establece el marco legal del uso, manejo, y recepción de la C.I. La cual desglosa las acciones, atribuciones y competencias vinculadas a cada órgano o institución en cargada de la coordinación, ejecución y gestión de la C.I. Es constitucional porque esta establecida en la Constitución Política de la República de Guatemala, si no porque

también esta decretada ante el Congreso de la República de Guatemala, como ley para que sea aplicada y garantizada.

Derivado de esta descripción teórico-conceptual sobre la evolución, orígenes, naturaleza de la C.I. a nivel global y en el caso de Guatemala, ha permitido determinar que la C.I. más que un instrumento de desarrollo para los países pobres, es y ha sido una estrategia que ha aplicado criterios donde se dan intereses y prioridades geopolíticos entre los países donantes y receptores. Esto debido a los cambios que se han dado en los distintos contextos internacionales, demostrándose en la cantidad, composición y orientación de la cooperación. Tal como lo presenta la Nueva ayuda al Desarrollo o nueva arquitectura de la ayuda denominada Declaración de París.

Para el caso de Guatemala, la suscripción de esta Declaración le permitió establecer compromisos para emprender acciones concretas para fomentar el protagonismo de los países, la armonización, convergencia, la gestión orientada a resultados en términos de desarrollo y responsabilidad por el uso de la ayuda o cooperación internacional. Con este nuevo compromiso, la C.I. en Guatemala marcó un nuevo enfoque de coordinación, ejecución, y gestión de la cooperación internacional.

Capítulo III

3. Las Políticas Públicas

Este capítulo describe la ubicación de las políticas públicas, cuál es su universo, es decir dónde se encuentran. Para que nos sirva como marco de referencia para poder definir en sí lo que son las políticas públicas, elementos o características que las componen así como su creación e importancia en la gobernabilidad de un País.

3.1 Enfoque Teórico:

Basándose en la *idea de David Easton*⁵ algunos autores indican que las políticas públicas son producto del Sistema Político y es en este donde se encuentra su ubicación. Es por ello que se debe al mismo tiempo tener una noción de lo que es el Sistema Político, es decir analizar y comprender mejor a la Política en general mediante una visión sistemática.

Omar García sigue la *idea de Easton en su Teoría del Sistema a las Ciencias Sociales* y define al Sistema Político como “aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad” (citado en García, 2006, p. 2). Esta asignación de valores autoritarios⁶, se refieren a que estos provienen de una autoridad, es decir que viene inmersa la idea de Legitimidad de la autoridad. Es decir, según García, la vida política es una serie compleja de procesos, misma que “ es un sistema de conducta incorporado a un ambiente a cuyas influencias está incorporado el Sistema Político, que a su vez reacciona frente a ellas” (García, 2006, p. 2).

⁵ Políticologo Canadiense, conocido por su aplicación de la Teoría de Sistemas a las Ciencias Sociales “The Political System”

⁶ Política según Easton se refieren a la distribución de autoritaria de valores. Definición en la que la palabra autoritaria Significa que los miembros de la sociedad aceptan esa distribución de valores.

Autoritario: no traduce exactamente que en inglés, tiene la voz authoritative que significa tanto autoritario como autorizado.

Este argumento, como lo menciona García lleva implícita varias nociones: Por un lado las interacciones políticas de una sociedad constituyen un sistema de conducta, el sistema no existe en el vacío, es preciso verlo en ambientes, sea físico, biológico, social, psicológico, es decir que la vida es un sistema abierto, que esta propenso a un cambio de forma constante, la cual posee la capacidad de dar respuestas a las movimientos o cambios, por ende adaptarse a las circunstancias.

Para poder entender esto de una mejor manera, dice García según la idea *Eastoniana*, que para definir mejor el mecanismo de estudio de la política como sistema, la idea Eastoniana ha utilizado la denominación de *inputs* y *outputs*, los cuales se describen como: “los *Inputs* se refieren a la diversidad de acontecimientos y circunstancias ambientales, vinculándolos con la persistencia del sistema político, lo que es igual a las demandas y apoyo. Los cuales los considera como indicadores claves del modo en que las influencias y circunstancias ambientales modifican y modelan el funcionamiento del sistema político”.

En relación a los *outputs*, continua mencionando García “*sirven para organizar las consecuencias resultantes, no de las acciones del ambiente sino de la conducta de los miembros del sistema. Estos outputs son los llamados, outputs políticos, que son más que las decisiones y acciones de las autoridades*” (García, 2006, p. 3).

Siguiendo este enfoque, como lo describe Omar García los *inputs* y *outputs* entendidos como las demandas y apoyos a la sociedad, y los segundos como decisiones y acciones de las autoridades, convergen en una especie de vía, como un circuito denominado por Easton como el *feedback loop*, denominado *circuito de retroalimentación*. Este mecanismo o vía, permite a las autoridades, quienes son las que dirigen un sistema político, tener la idea de cómo está la tensión en la sociedad, es decir que las demandas que la sociedad pide, la autoridad podrá

recibirlos, organizarlos y luego enviarlos, logrando generar las decisiones y acciones de dichas autoridades.

Con ello según menciona Omar García se da el movimiento constante de estos mecanismos, en donde las autoridades deben y tiene que satisfacer dichas demandas, porque de no hacerlo comienza a existir entorpecimiento del sistema pudiendo entrar en crisis. Este circuito de información que va y viene, demandas, apoyo, así como respuestas que se dan o se abstienen de darse, es donde aparecen según lo indica García las políticas públicas, que son los productos del sistema político.

A partir de eso la idea *Eastoniana*, nos indica según Omar García que “el sistema político puede entenderse como un conjunto conformado por elementos como: en primer lugar, esta conformado por *elementos institucionales es decir régimen político*, que representan los poderes políticos y sus reglas de interacción entre ellos, con la sociedad, las normas, escritas o consuetudinarias, que hacen referencia a las formas de tenencia de la propiedad etc.

En segundo lugar los *actores institucionalizados* en que la sociedad se organiza ya sea de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir o modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno. En tercer lugar, los valores de los individuos y los grupos sociales que componen la sociedad en cuenta a la comprensión de la actividad política se refiere, derivados tanto de elementos estrictamente culturales como de experiencias históricas “de carácter nacional” se encuentra inmerso en el internacional, del cual puede recibir influencias bien sea como consecuencias de la actuación de otros sistemas políticos de carácter igualmente nacional, o bien como resultado de acciones del propio sistema internacional.

Señala García que esa definición es completa y compleja ya que abarca una serie de ideas y elementos. Elementos como: “El régimen político, integrado

por el Estado, poderes y su entramado institucional, la Constitución Política y las leyes fundamentales reguladoras de la política, la sociedad y la economía; los actores sociales, en los que se de cabida los partidos políticos, los grupos de presión, y los movimientos sociales; la cultura política y el escenario internacional” (García, 2006, p. 4)

La importancia de identificar un sistema político, es que en su interior todos sus elementos que lo componen se encuentran en continua interacción. En este mismo sistema se dan diferentes tipos de relaciones como de poder, de mando, de obediencia, de satisfacción de necesidades, de legitimidad, de apoyo, eficiencia, efectividad y eficacia. Lo interesante del sistema político es que siempre se encuentra en continuo movimiento, que genera cambios y transformaciones, mismo que pueden ser explicados por la Ciencia Política.

Es así como el sistema político se presenta como la suma de esos elementos que están en continua interacción que lo hacen integral, como un todo. Y que las políticas públicas como producto del sistema político, cobran relevancia, ya que como mecanismos de evaluación tanto del mismo sistema como de los gobiernos ellas pueden originar por un lado un clima de tranquilidad o de inestabilidad.

La Ciencia Política describe que un fenómeno político será todos aquellos intereses, necesidades y percepciones que demuestran y justifican la toma de decisiones sobre el grupo social, en ejercicio del poder.

En una concepción más reducida, Lapuente y Skinner (2008, p. 21) afirman que “la Ciencia Política se acerca al estudio del poder en el contexto de la acción estatal, limitando y especificando su campo de estudio. Va más allá de la visión genérica del poder como fundamento de la ciencia política o la estatocéntrica, entre diferentes especificaciones y categorías internas de la Ciencia Política encontramos la Teoría de las políticas públicas”.

Partiendo de esto, ambos autores desglosan lo que son las políticas públicas haciendo un vínculo entre los conceptos.

Y para ello define a las Políticas Públicas “como un conjunto de decisiones que se traducen en acciones estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de opciones elegidas según valores e intereses), que son públicas porque inciden sobre el conglomerado social con carácter imperativo (autoridad del poder estatal)” (Lapuente, Skinner, 2008, p. 22).

Se califican de públicas porque las crea el Estado o bien en su caso el gobierno de turno, pero para que estas funcionen, sean efectivas y eficaces dependerán de los mecanismo con que la sociedad civil pueda diseñarlas, implementarlas y evaluarlas ya que estas impactaran sobre la vida de la misma sociedad, y su relación entre sociedad y estado.

El objetivo de una Política Pública es tratar que la acción de la administración pública logre continuidad, decidiendo sobre razones, necesidades bajo criterios de posibilidad, eficiencia y eficacia y no sobre intereses coyunturales y particulares.

Es por eso que “las políticas públicas son una disciplina que pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces y con sustancias, capaces de abordar oportuna y sistemáticamente problemas y defectos públicos. A esto se agrega que el término es utilizado como conjunto de actos de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia. Y que la política viene bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos” (Lapuente, Skinner, 2008 p. 22).

La política pública, es presentada entonces como un plan o programa de acción gubernamental dirigido a un sector de la sociedad o espacio geográfico,

tales como: el desarrollo social, la economía, la infraestructura y la expansión del desarrollo social, de la salud y de la seguridad pública, entre otras.

Además, deben considerarse como parte de las políticas públicas la formación de consenso, como base para su institucionalización. Ya que es necesario convencer a la población de la propuesta de políticas públicas antes de ser aplicada o divulgada.

También cabe destacar que las políticas públicas, para considerarlas eficientes debe poseer una trayectoria "Óptima", que garanticen todos los pasos del ciclo y los elementos de representatividad queden incluidos en estas. A esto se refiere a los siguientes temas:

- Representativas: las Políticas Públicas deben de corresponder a una agenda pública y satisfacer una demanda social prioritaria. Al Estado le corresponde proveer bienes públicos y generar externalidades positivas, con enfoque solidario y subsidiario a la vez.
- Deben estar integradas con otras políticas en un programa consistente, jerarquizado y financiable.
- Ser especificadas en un diseño claro e integrado. Esto respecto a aspectos institucionales, de recursos humanos y materiales.
- Clarificar la responsabilidad del sector público, la participación de la comunidad y del sector privado en cada número de temas.

En resumen, como características básicas de las políticas públicas están:

- Tener contenido
- Hacerse como parte de un programa
- Contar con una orientación normativa
- Contener un factor de coerción y
- Ser de competencia social

A esto agrega, que deben desarrollarse en sistemas sociales regidos por valores y principios que el Estado democrático de derecho exige. Los analistas de políticas insisten en definir las políticas públicas haciendo énfasis en que cuenten con un proceso de consenso y de amplia participación de los administrados en la decisión pública, es decir, que las políticas se perciban como esfuerzos de la democracia.

3.2 Definiciones y Aspectos Conceptuales de las Políticas Públicas:

Para poder expresar de mejor forma en base a lo anterior se manifiesta algunas definiciones sobre dicho concepto. El cual dentro de estas mismas definiciones se presenta también la definición de dos políticas específicas: las políticas de Estado y políticas de Gobierno.

El concepto “política” que “viene del griego polis, que era la comunidad autosuficiente, perfecta, equivalente a lo que hoy llamamos Estado” (A. Serra, 1999)

El término “*Políticas Públicas*” según lo presenta el profesor Jaime Ferri Durá de la Universidad Complutense de Madrid, España: “*corresponde a la traducción dada a la palabra en inglés, policies, vocablo del que al parecer carecíamos en idioma español (frente al vocablo, politics, que también se dispone en inglés, y que es equivalente al significado de la palabra “política, tal como se entiende en los países latinos)*” (Contreras, 2003, p.50).

Para algunos autores definen la Política Pública “como el programa de acción de una autoridad dotada de poder político que afecta a un sector de la sociedad o bien un espacio geográfico determinado” (Aguilar, et al 2001, p. 19)

Para I. Meny y J.C. Thoenig, según Sergio Contreras, prefieren atribuirles características, para reducir su ámbito: “Una política pública se presenta como un

programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: como la seguridad, salud, educación etc.” (Contreras, 2003, p. 51).

Según el informe oficial *La Institucionalidad formal de las Políticas Públicas en Guatemala* realizado por SEGEPLAN: “ha considerado tomar como definición bajo un enfoque normativo (deber ser) y podría definirse a las “*políticas públicas*” como un conjunto de proyectos gubernamentales y actividades administrativas orientando a satisfacer necesidades sociales.

A ello, agrega dicho informe que esta definición contrasta con aquellas basadas en un enfoque positivo (lo que es), de manera que, las políticas públicas pueden verse como *el resultado de intercambios complejos entre actores políticos a través del tiempo*. De esa cuenta, ambas definiciones son útiles indica el informe, ya que bajo el enfoque normativo cabe analizar si el alcance de una política está ajustado a los fines últimos que justifica al Estado, el Gobierno o la organización pública. Por su parte, el enfoque positivo permite analizar las políticas públicas y extraer condiciones útiles para explicar la efectividad de las políticas en términos de procesos” (*La Institucionalidad formal de las Políticas Públicas en Guatemala*, 2007, p. 2).

Vista como “proceso”, como lo manifiesta Aguilar “la política pública se define como una secuencia de fases del quehacer público que va desde el diagnóstico de los problemas hasta las acciones tomadas para resolverlos. Este concepto implica:

- Identificar el problema
- Formular posibles soluciones
- Adopción de decisión por la autoridad
- Ejecución de política
- Evaluación de resultados

Desde el punto de vista de los resultados, a la política pública le interesa indagar sobre los productos, efectos e impactos sobre la estructura y funcionamiento de un ente social, sobre los beneficiarios y sobre el tejido social en su conjunto. Por lo que a la población le va interesar los productos y consecuencias al final de la ejecución” (Aguilar, et al 2001, p. 19).

Este mismo autor menciona que “las políticas públicas son un conjunto de acciones estratégicas que formulan autoridades políticas, con ciertos niveles de legitimidad, para dar respuesta a problemas sociales. Y que como posicionamiento del Estado respecto de un problema social, las políticas públicas involucran a todos los actores del sector público en diferentes momentos de su elaboración, ejecución y evaluación. Entre estos actores pueden encontrarse: Instituciones del Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Instituciones Autónomas y semi autónomas, Instituciones Descentralizadas” (Aguilar, et, al. 2001 p. 20).

En conclusión, se observa que las políticas públicas corresponden al ámbito del ejercicio del poder y de organización institucional del Estado. Se concluye que *las políticas públicas son las acciones, objetivos, programas que un Gobierno implementa, para poder satisfacer las demandas de la población, y que por otro lado estas evaluarán lo que el Gobierno hace para mejorar su actuación.*

3.2.1 Carácter y Aspectos de las Políticas Públicas:

Las políticas pueden tener carácter de política de Estado o bien situarse dentro de los intereses específicos del Gobierno.

Más allá de los diferentes gobiernos que pueden darse en un país, las políticas de Estado van más allá, ya que estas políticas son estrategias en términos de desarrollo del país: como por ejemplo una política de reducción de la pobreza. Estas requieren mayor consenso porque la población debe estar

apropiada de ellas. Es decir si hay cambio de gobierno, el que llegue debe seguir desarrollándola.

A esto puede definirse la política de Estado según Contreras “como la parte de la política pública que abarca las decisiones y participación, tanto de las autoridades de gobierno, como de la sociedad civil en su conjunto. Considerando que la política del Estado, en términos concretos, se encuentra contenida en los principios establecidos en la Constitución Política de la República” (Contreras, 2003, p. 51)

En relación a las políticas de Gobierno, según lo menciona Aguilar, estas son dirigidas a realizar un Plan de grupo o sector que controla el aparato de Gobierno mientras que las políticas sectoriales son específicas a los ministerios y secretarías de Estado. Buscan operativizar las Políticas de Estado y de Gobierno. Las Políticas Sectoriales se refieren a la implementación de los objetivos del gobierno a nivel de un sector determinado. (Aguilar, et al 2001, p. 23)

En cuanto a los aspectos desde las cuales puede abordarse el diseño de las políticas públicas, hasta muy recientemente, los gobiernos han tenido un enfoque generalista de las mismas, diferenciando en todo caso a la población a la cual son dirigidas por área territorial, y en algunos casos, por ocupación o por rangos de edad. Sin embargo, este enfoque generalista, han constatado las limitaciones de este mismo ya que invisibiliza las diferencias e impide la construcción de la igualdad real.

Por ello, en el diseño de políticas públicas se ha venido introduciendo perspectivas específicas, identificando estratos de la población que requieren ser atendidos de manera diferenciada, especialmente cuando se trata de grupos con mayor vulnerabilidad o bien de cualquier ámbito de la función pública o administrativa.

En el momento de diseñar o crear políticas públicas incorporando perspectivas diferenciadas con respecto a los distintos estratos sociales, ámbitos públicos hacia los cuales se desean focalizar, se impone un análisis particular de los problemas específicos que afectan a cada uno de esos estratos y a partir de su identificación, introducir tanto políticas que expresamente tengan como destinatarios a dichos grupos poblacionales como políticas llamadas: "ejes horizontales o transversales que tiendan a reducir el grado de discriminación o exclusión presente en todas las áreas de gestión de las políticas públicas" (Aguilar, et al 2001, p. 23).

Es por ello que durante el período de gobierno del ExPresidente Berger, las políticas públicas se establecieron según el mandato institucional formal y para tal efecto, utilizaron distintas categorías de políticas públicas, definidas en función de la institucionalidad formal y de un enfoque de ámbitos de gestión de políticas.

Para poder entender mejor a que nos referimos con la "institucionalidad formal", según el informe oficial *La Institucionalidad formal de las Políticas Públicas en Guatemala* creado por SEGEPLAN no es más que el conjunto de reglas que estipula la ley, en este caso las reglas formales prescritas por ley, que define el proceso de las políticas públicas. Entre ese marco legal encontramos: La Constitución Política de la Republica de Guatemala, leyes Ordinarias, como la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley del Organismo Ejecutivo, las regulaciones y contratos" (*La Institucionalidad formal de las Políticas Públicas en Guatemala*, 2007, p.3)

Durante el período del presidente Berger, Guatemala tuvo en vigencia diferentes categorías o tipos de políticas públicas, que constituyeron documentos orientados del quehacer gubernamental.

Entre estas categorías o tipos se encontraron la política general, (que en su parte fueron los Lineamientos Generales de Gobierno 2004-2008) las políticas

transversales⁷, las políticas sectoriales⁸, y en donde se encasillaron también las políticas consensuadas y vigentes en ese período (2004-2008).

Formaron parte de las políticas públicas también; las creadas por organizaciones descentralizadas y autónomas como por ejemplo se encontrón: Las Políticas Monetaria, Cambiaria y Crediticia del 2006. Así se encontrón políticas organizacionales: como la Política Presupuestaria, y la Política de Educación en Derechos Humanos.

En base a los Lineamientos Generales de Gobierno que consistieron en primer lugar: retomar la Agenda de la Paz en las políticas públicas, los presupuestos y la gestión global de gobierno, a luz de los nuevos cambios y desafíos en el plano nacional e internacional; en segundo lugar: fortalecer la institucionalidad democrática del Estado priorizando la eficiencia, la transparencia y el diálogo social y en tercer lugar: el de desarrollar las condiciones para el crecimiento económico competitivo e incluyente, así como para combatir, la exclusión y el racismo.

El propósito fue de fortalecer las capacidades institucionales de las instituciones del sector público y contribuir a la mejora continua en las acciones en pro del fortalecimiento del Estado y su relación con la sociedad. Para ello, la necesidad de planificar, obtener resultados y sustentar mecanismos de toma de decisiones, son componentes necesarios del proceso de decisión pública.

A partir de estos lineamientos, se impulsaron políticas de gobierno específicas como elementos importantes para modernizar y fortalecer la

⁷ Según Segeplan se entiende por políticas transversales a “aquellas acciones que por su dimensión sobre los valores, comportamientos y orientaciones, buscan restablecer o generar formas de armonización cívica, cultural y social de los ciudadanos. Es impulsada por Comisiones o Secretarías específicas y su despliegue tiene implicancias dentro la planificación y programación institucional de las entidades públicas.

⁸ Se entiende por Política Sectorial al marco legal le asigna funciones de rectoría para el despliegue y coordinación interinstitucional. Esta función de rectoría le otorga la conducción de procesos públicos y privados en horizontes temporales y de dimensión territorial.”www.segeplan.gov.gt sistema de Gestión por Políticas Públicas.

legitimidad del Estado guatemalteco ante la población y ante la comunidad internacional. Entre esas políticas públicas y procesos administrativos para mejorar la transparencia y combatir la corrupción se describirán en el siguiente punto.

3.3 La Política de Transparencia

Para el caso de Guatemala y de acuerdo a la Comisión por la Transparencia y el Combate a la Corrupción toma como definición el término de Transparencia el creado por la Unión Europea, y es que el término Transparencia, se utiliza para referirse a la apertura con que trabajan y que promueven las instituciones, adoptando medidas para mejorar el acceso público a la información y presentando documentos más claros y legibles.

La Comisión por la Transparencia y el Combate a la Corrupción sigue la idea de la Unión Europea define que la Transparencia se utiliza también para designar la claridad de funcionamiento de las instituciones lo cual incluye mayor acceso a la información, mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y mejor legibilidad de las normas. Se refiere a la publicidad de la toma de decisiones por parte de servidores públicos. Es un conjunto de normas, procedimientos y conductas que definen y reconocen como un bien público toda la información generada o en posesión de las entidades públicas o por aquellas del ámbito privado que utilicen recursos, ejerzan funciones o sean del interés público.

3.3.1 Transparencia:

Para entender mejor el término de transparencia se hace un recuento del surgimiento y de la necesidad de aplicación de este término en la administración pública de los gobiernos.

“El término o tema de la transparencia en la administración pública, (bienes y recursos públicos) se ha transformado en un asunto central de debate público democrático en el mundo, en Latinoamérica y sin duda en Guatemala” (Mezones, 2006, p. 13)

“Este término de transparencia se le ha acuñado como sinónimo de anticorrupción, como requisito para reducir los riesgos de corrupción y disminuir los abusos de poder, que se han dado y reconocido tanto a nivel nacional como internacional.

Este tema de la corrupción si bien es sabido amenaza el estado de derecho –el desarrollo, los derechos humanos, el medio ambiente y todos los ámbitos de la sociedad-. Se ha convertido en una razón importante para que a nivel internacional surgieran organizaciones en lucha contra este problema, trabajando con amplias coaliciones de personas y organizaciones, a fin de frenar la corrupción e introducir reformas a todo nivel” (Mezones, 2006 p. 27).

Para el caso de Guatemala, durante la gestión del ExPresidente Oscar Berger, la transparencia constituía una política fundamental de su gobierno, siendo un componente importante en el ejercicio de la función pública. De tal manera, se implementaron mecanismos que facilitaron a la sociedad en general, el acceso a la información pública como manifestación de transparencia.

Según Francisco Mezones, indica que la transparencia, “entendida como la obligación del Estado de proveer información sistemática a los gobiernos, debe permitir que sea explícito para cualquier ciudadano no sólo qué hace su gobierno y cómo lo hace, sino además cómo se hace y porqué se tomaron ciertas decisiones que dejaron de lado otras posibilidades” (Mezones, 2006 p. 13)

Transparencia “es ver claramente a través de algo, e implica que algo es de sentido fácil de descubrir, por tanto podría decirse que una gestión es transparente

si todo lo que se hace se puede conocer y además, cualquier desviación, queda al descubierto con facilidad” (Mezones, 2006, p. 151).

La organización civil Acción Ciudadana define la transparencia como: “El acceso oportuno, regular, fiable e inteligible a la más completa información posible sobre el accionar y la toma de decisiones en asuntos de interés público” (Rodríguez, 2006, p. 78).

Se define entonces que una *“política de transparencia es aquella que evaluará el accionar público, y será al mismo tiempo el mecanismo de control de poder y de legitimidad democrática de lo que hace el gobierno, de como lo hace en cuanto a su accionar, toma de decisiones y de los resultados obtenidos”*

3.4 Las Políticas de Transparencia, los Planes de Acción para la Transparencia, logros y dificultades.

En el punto anterior de este capítulo sobre las políticas públicas se abordó sobre los lineamientos u objetivos de gobierno del ExPresidente Berger, en el cual toca un punto muy importante que fue: *Fortalecer la institucionalidad democrática del Estado priorizando la eficiencia, transparencia y el dialogo social.*

En base a ese lineamiento, según el Informe de la Comisión Presidencial para la Transparencia y Contra la Corrupción; se crea una serie de normas, sistemas, mecanismos de control, transparencia y de auditoria social, como promoción y consolidación de la transparencia, como una política de gobierno y como seguimiento a los lineamientos internacionales, aprobados y ratificados por Guatemala en la Convención Interamericana contra la Corrupción. En la que se establece la obligación de implantar normas de conducta para el correcto y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, así como mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las instituciones no gubernamentales entre otros sectores.

Esa estructura del Plan de Acción consistió en:

- a) La Implementación del Sistema de Metas de Gobierno SIGOB a finales del año 2004. “Sistema que esta conformado por un conjunto de metodologías de programación y seguimiento, a través de las cuales se obtiene información actualizada sobre el avance de metas e indicadores priorizando en el marco de la Política General de Gobierno. Su objetivo también es facilitar las condiciones para formular y consensuar políticas públicas más efectivas, así como la gestión de procesos que faciliten su implementación, monitoreo y evaluación. El SIGOB es un sistema de apoyo a la gestión de la gobernabilidad, es una metodología moderna de planificación de la gestión pública y un instrumento que viabiliza el ejercicio de la auditoría social. La institucionalización de dicho sistema se traduce en el compromiso de las entidades públicas de adoptar el esquema de trabajo, definir metas concretas, dichas metas se refieren a variables concretas y confiables que indican claramente el quehacer comprometido”. (Avances y desafíos de las Políticas Públicas en la administración Berger: Ejercicio de Transición, 2007-2008, p. 225)

- b) *El libre Acceso a la Información Pública*: Se manifiesta que cada vez más en diferentes países se han aprobado leyes que faciliten a los ciudadanos el derecho al acceso de los documentos informes gubernamentales, convirtiéndose en un elemento básico de control de la gestión gubernamental por parte de la sociedad civil.

De esa forma, las *Normas Generales de Acceso a la Información Pública* en el Organismo Ejecutivo y sus dependencias, fue constituido bajo el Acuerdo Gubernativo 645- 2005, fundamentado en la Constitución Política de la República de Guatemala, la que en su artículo 30 indica que todos los actos de la administración son públicos; y que los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, los informes, copias, reproducciones y certificaciones soliciten o

deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos entre otros, bajo garantía de confidencia.

Este Acuerdo Gubernativo de Acceso a la Información dentro del Ejecutivo se conformó por dos grandes objetivos:

- La transparencia para que la ciudadanía conozca la ejecución gubernamental y sus actividades, teniendo acceso a la información pública,
- La Rendición de cuentas

Durante la gestión del Presidente Berger, se fortaleció y apoyó diversas herramientas de gobierno electrónico que permitieran un mayor control y supervisión de las acciones, a la vez que facilitaron el acceso a la información sobre gestiones importantes, tales como la contabilidad del Estado, las compras y adquisiciones públicas, las metas gubernamentales y la inversión pública.

Asimismo, el Estado desarrolló diversos sistemas de control, que van desde los implementados por los órganos superiores de control, como el Congreso de la República y la Contraloría General de Cuentas, entre otros, hasta las herramientas de gobierno electrónico y los mecanismo de rendición de cuentas horizontales y verticales.

Entres esos sistemas de control financiera y auditoría gubernamental en proceso de institucionalización, contó con dos objetivos fundamentales:

- Mejorar la eficiencia y transparencia de la administración financiera del sector público
- Mejorar la entrega de servicios públicos mediante la desconcentración a las entidades públicas de la administración de sus recursos financieros. Entre ellos se encontraron:

b) En la *Rendición de Cuentas*, el artículo 8º. Del Acuerdo Gubernativo 645-2005, el cual se refiere a la transparencia de la gestión pública y en el inciso d), se estableció la rendición de cuentas, anualmente y en acto público. Esta práctica tiene que ser reguladas en cuanto a su contenido, periodicidad y funcionarios responsables.

c) “Los sistemas de SIAF-SAG: Con el respaldo de organismos internacionales se empezó a implementar el denominado Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF-SAG). Es el conjunto de normas, instrumentos y procedimientos con base en los cuales se realiza la administración, registro y control de los recursos financieros del sector público. A partir de 1996 se elaboró el diseño conceptual y funcional dando inicio al desarrollo informático. Con la entrada en vigencia de la nueva Ley Orgánica de Presupuesto (Decreto No. 101-97 del Congreso de la República) se inició la operación del Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN). Este como componente del SIAF, realiza los registros de presupuesto, de contabilidad y de tesorería. A partir de 2004 se actualizó dicho sistema de información para que opere a través de Internet, y desde entonces se le identifica como SICOIN-WEB, este sistema cuenta con otros subsistemas como:

- El portal de GUATECOMPRAS: Sistema de Publicidad de Adquisiciones que da transparencia a las compras y contrataciones del Estado y permite a los interesados y a la sociedad civil en general, ejercer control sobre los diferentes procesos. En el año 2004 se hizo obligatorio para todas las entidades públicas el uso del sistema GUATECOMPRAS, y a partir de 2006, el sistema también es de uso obligatorio para todas las organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales que administran fondos públicos. A este sistema le implementaron el modulo de Inhabilitación de Proveedores, mecanismo por el cual el Estado

penaliza a las personas (individuales y jurídicas) con el impedimento proveer bienes o servicios a las entidades públicas durante el tiempo que dure su inhabilitación.

- La Transparencia y la Lucha contra la Corrupción. Desde el inicio de la Administración del Presidente Berger, la lucha por la transparencia en la administración pública y lucha contra la corrupción, para contribuir con las recomendaciones emanadas de la Convención Interamericana contra la Corrupción y los requerimientos de la sociedad civil, por medio del Acuerdo Gubernativo No. 91-2004, se creó la Comisión Nacional para la Transparencia y Contra la Corrupción, reformado por el Acuerdo Gubernativo No. 99-2004. En este acuerdo se estableció que el Gobierno de la República requiere de mecanismo para el diseño e implementación de políticas e instrumentos que contribuyan a prevenir, detectar, proponer sancionar y erradicar la corrupción, especialmente hacia el interior de la administración pública. Para ello propició la búsqueda de estrategias que tuvieran como propósito fundamental elaborar los instrumentos legales y diseñar políticas públicas que establezcan las bases institucionales necesarias para combatir la corrupción en todos los niveles y actividades de la sociedad guatemalteca. Para tal efecto, la misión de la Oficina del Comisionado para la Transparencia y contra la Corrupción, es el de promover la transparencia en la administración pública, a través de la prevención de actos de corrupción, así como la vigilancia y traslado de información a las instancias competentes” (Avances y desafíos de las Políticas Públicas en la administración Berger: Ejercicio de Transición, 2007-2008, p. 238)

“En años recientes se ha aumentado los programas de auditoria social, especialmente desde el plano de proyectos financiados por la cooperación

internacional. Este modelo de auditoría social surgió en el marco del proceso de readecuación de las funciones del Estado, propio de los años 80, caracterizándolo por la búsqueda de diversos mecanismos encaminados a reducir el peso, capacidades e influencia de un tipo de Estado abarcador que entraba en crisis. De esa cuenta los organismos financieros internacionales formularon un modelo que buscaba el cuestionamiento hacia el Estado interventor desde el plano de una mayor participación de las mismas comunidades.

A partir de esto, el modelo de auditoría social cobró importancia y se constituyó en un modelo de fiscalización con amplias responsabilidades. Posteriormente fue cooptado por diversos espacios políticos” (Mezones, 2006, p. 71)

En el caso de Guatemala la Auditoría *Social*, según el Licenciado Mynor Argueta⁹, se incrementó durante dicho período (2004-2007) y ha jugado un papel importante ya que esta propicio espacios como mesas de diálogo, involucrando a la sociedad civil, para establecer compromisos orientados a la solución de los problemas nacionales. Así como también el de desarrollar propuestas, monitoreo, seguimiento, verificación y evaluación cuantitativa y cualitativa que la sociedad civil realiza a la gestión del Estado y entidades no estatales que administran recursos del Estado o ayuda o prestamos que vienen del exterior.

El crear una agenda política de largo plazo es esencial para que el proyecto político de un país, que tiene como meta transformar el Estado en un actor fundamental de la dinámica social y económica de una Nación, pueda ser realmente efectivo, se necesita determinar el rol que juega tanto el Estado, las instituciones, los partidos políticos y la sociedad civil, que les corresponda. De esa forma la formulación o creación de políticas públicas aun largo plazo determinará el alcance de los niveles altos de gobernabilidad de algún partido político que asume el ejercicio de poder.

⁹ Subdirector de Crédito Público, Ministerio de Finanzas Públicas

El fortalecer las capacidades institucionales de los entes públicos y de contribuir a la mejora continúa en las acciones en Pro del fortalecimiento del Estado y su relación con la sociedad, como es el de crear, reformar, (leyes, políticas, mecanismos de control) para la efectividad de la gobernabilidad, es posible si estas realmente tienen congruencia con las necesidades y demandas que pide la población. Al mismo tiempo que se reconstruya un ámbito de valores como la honestidad, la probidad, la verdad y la justicia, para que de esa forma con todas las transformaciones, creaciones, reformas y mecanismos de control impere la transparencia. La creación, reformas de leyes, políticas, acuerdos, mecanismos de control y sistemas, funcionaran dependiendo de las instituciones públicas y personas que la manejan.

En este capítulo se describió que la diversidad de acontecimientos de un Estado, se traducen en la interacción de los elementos que componen el sistema político de un Estado. Siendo estas sus relaciones de poder, de mando, de satisfacción de necesidades, de legitimidad, de demanda entre otros, permite que este mismo este en constante movimiento, el cual genera cambios, acciones y transformaciones, dando como resultado la creación de políticas públicas, que no son mas que los planes de acción de un Estado o gobierno para ejecutarse en la sociedad o ámbito geográfico. Mismas que pueden evaluar su efectividad y la efectividad del Gobierno de turno.

Se describió también que los diferentes problemas de raíz y coyunturales que enfrenta la mayoría de Estados y Gobiernos como la corrupción, hace que tanto las demandas internacionales como nacionales precisen a los Estados y Gobiernos propiciar la creación de programas mecanismos o herramientas y políticas que permitan transparentar y dar solución a este tipo de problemas.

Capítulo IV.

4. La Unión Europea

4.1 Caracterización de La Unión Europea:

Las dos guerras mundiales, fueron el punto de partida para considerar que la única forma de firmar la paz duradera entre los países era a través del impulso y concretización de una unión política y económica sobrepasando estas a una integración social y monetaria, basada en la creación y fortalecimiento de instituciones comunitarias, así como en la coordinación de decisiones sobre temáticas como el medio ambiente, derechos sociales, como la salud y la seguridad de los trabajadores, la investigación, la tecnología y la cooperación al desarrollo.

En base a eso, hoy se conoce como la Unión Europea, (UE) una integración conformada por 27 países miembros. Dichos países miembros “siguen siendo naciones soberanas independientes, pero que ha cedido parte de su soberanía para la toma de ciertas decisiones comunes. De ese modo, estos países se han fortalecido y en la actualidad ejercen una importante influencia a nivel mundial” (Hacia un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, 2006, p. 11)

Este ceder de soberanía consiste “en la práctica que los Estados miembros delegan algunos poderes de sus decisorios a las instituciones europeas creadas por ellos para poder tomar democráticamente y a nivel europeo decisiones sobre asuntos específicos de interés común” (El Funcionamiento de la Unión Europea, 2003, p. 1)

De esa cuenta la UE ocupa más de 4 millones de kilómetros cuadrados, con una superficie de 4.2 (millones de kilómetros cuadrados. “Compuesta por aproximadamente 500 millones de habitantes ocupando gran parte de Europa, la

hace ser la tercera potencia demográfica del mundo por detrás de China y la India. Al mismo tiempo su tamaño y su importancia en términos comerciales, económicos y financieros la hacen ser una potencia a escala mundial ya que ha absorbido la mayor cuota de los intercambios comerciales internacionales y genera la cuarta parte de la riqueza del mundo” (La Unión Europea en el Mundo: La Política Exterior de la Unión Europea, 2007, p. 3). Es por eso que el comercio intracomunitario de la UE ha crecido extraordinariamente lo que la convierte en una gran potencia a escala mundial.

Su Producto Interior Bruto (PIB), es decir la producción de bienes y servicios, creció con la ampliación a 27 miembros a un ritmo constantes, superior al de Estados Unidos. Más del 60% del PIB, ha sido generado por el sector servicios el que incluye (actividades como la banca, el turismo, el transporte, en cuanto a la industria y la agricultura, aunque siguen siendo de gran importancia, han perdido peso económico en los últimos años.

La UE, representando el 7% de la población mundial, sus intercambios comerciales con el resto del mundo han representado aproximadamente una quinta parte de las importaciones y exportaciones mundiales. Sus intercambios comerciales entre sus propios Estados miembros representan las dos terceras partes de todo el comercio de la UE, aunque cabe resaltar que sus niveles varían entre los distintos Estados miembros. La creación del mercado único ha facilitado estos intercambios entre Estados miembros, ya que los bienes y servicios, capitales y personas pueden moverse libremente a través de las fronteras nacionales.

La UE se ha convertido en el principal exportador del mundo y en el segundo mayor importador de los EE.UU., convirtiéndose en su socio comercial más importante, seguidos de China. “Encontrándose que para el 2005, la UE representó el 18.1% de la exportaciones y el 18.9% de las importaciones

mundiales”. Extraído 15 de mayo de 2010 (La Unión Europea en el Mundo: http://ww.europa.eu/abc/panorama/index._es.htm)

Estos grandes flujos de intercambios y de producción de riqueza le conllevaron responsabilidades como ser la cabeza de comunidades de asesores y donantes de ayuda financiera a los países más pobres.

La UE como potencia económica, le ha correspondido a través del comercio y la ayuda, con el fin de luchar contra la pobreza en el mundo y promover del desarrollo global. Tratando de utilizar su influencia en la Organización Mundial del Comercio (OMC), con el propósito de garantizar con normas justas por el comercio mundial y hacer que la globalización beneficie a todas las naciones, incluyendo las más pobres. Convirtiéndola en principal donante mundial de ayuda oficial al desarrollo” Extraído 15 de mayo de 2010(La Unión Europea en el Mundo http://www.europa.eu/publication/booklets/ue_glance/66/index_es.htm).

4.2 Origen y Evolución de la Unión Europea:

Europa fue el escenario en donde se desarrollaron las dos grandes guerras mundiales de mayor impacto regional e internacional, cuyas repercusiones políticas, económicas y sociales han determinado la configuración del Sistema Internacional. Estos enfrentamientos y antagonismos han mostrado los intereses de expansión y dominio existentes dentro del territorio europeo. Pero al mismo tiempo, estos enfrentamientos dieron la pauta de poner fin a estos y crear las condiciones para asegurar la paz definitiva entre las naciones europeas.

De esa cuenta, en 1950 un grupo de estadistas y políticos como Konrad Adenauer, Wiston Churchill, Alcide de Gasperi y Robert Schuman, emprenden la tarea de entrar a una nueva era, la de estructuración de Europa Occidental en torno a una nueva organización basada en los intereses comunes de sus pueblos

y naciones, constituida por medio de tratados que garanticen el Estado de Derecho y la igualdad de todos los países.

En ese mismo año, “se dio el primer paso para la creación de la Comunidad Europea. El camino a la integración económica era evidente, con la firma del *Tratado de París*, nació la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), convirtiendo en realidad el Plan Schuman y a través de la cual se alcanzó la integración de la producción del carbón y el acero. “Cuya misión fue, por un lado coordinar la producción franco alemana de carbón y acero pero sobre todo, la de sentar las bases para un futuro mercado común europeo” (Urla, 2003, p. 5)

Esta integración, se extendió hacia otros sectores de la economía, representó no solo el inicio de la formación de un bloque regional europeo sino que también representó el compromiso de Europa de asegurar la paz.

Estos mismos países ampliaron sus horizontes de colaboración y firmaron el *Tratado de Roma* por el que se instituyó la Comunidad Económica Europea (CEE), diseñada con vistas a la formación de una unión aduanera y la definición de una serie de políticas comunes que serían decididas y gestionadas por las instituciones de las que este tratado contenía” (L. Rouquayrol, 2006, p. 7). Como la llamada Política Agrícola Común (PAC), que permitió la libre circulación de productos agrícolas dentro de la CEE.

Surgía con ello la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) “con el propósito de establecer las condiciones necesarias para la formación y desarrollo de industrias nucleares con fines pacíficos, la coordinación de esfuerzos de los países miembros y la difusión de conocimientos en materia nuclear” (Urla, 2003, p. 6).

Sobrepasando sus características económicas, la Comunidad europea se dio la primera modificación importante de los tratados fundacionales, desde el

Tratado de París, que creó la CECA, y el Tratado de Roma, creando el EURATOM. De esa forma se aprobó la llamada Acta Única Europea.

El Acta Única Europea, posibilitó la consecución, en 1992, del Mercado Único Europeo caracterizado por la libre circulación no sólo de bienes sino también de personas servicios y capital. En el terreno institucional, se fundamenta la creación del Consejo Europeo, como la institución donde tienen lugar las reuniones de los Jefes de Estado y de Gobierno y donde se toman las decisiones estratégicas. Al mismo tiempo se vio reforzado el poder del Parlamento Europeo¹⁰.

Con el Acta Única Europea, “se creó la llamada Carta Social que buscaba, a través de la intervención del Estado, la distribución de los beneficios de los avances económicos y comerciales entre los trabajadores europeos” (Montepeque, 2007 p. 72)

El impulso hacia una mayor integración europea fue el único modo de que Alemania empezara a proyectar su peso político en el escenario internacional sin suscitar temor y hostilidad” (Urla, 2003, p. 11)

Con esto hizo que la Comunidad se estableciera como una organización que garantizaba estabilidad en medio de esta Europa agitada. De esa forma muchas de las nuevas democracias surgidas de la caída del comunismo se comenzaron a realizar negociaciones para adherirse a la Comunidad Europea.

Estos acontecimientos, así como el de establecer un alcance en la distribución de los beneficios económicos y comerciales –planteados por el Acta Única- por parte de los Estados se necesitaba la coordinación política entre los mismos. Esto fue alcanzado mediante la firma del *Tratado de la Unión Europea* o mejor conocido como el *Tratado de Maastricht de 1992*.

¹⁰ Véase las Instituciones de la Unión Europea. ec.europa.eu/spain/abc/index_es.htm.

El Tratado de la Unión Europea, o Tratado de Maastricht, constituyó una piedra angular en el proceso de integración europeo, pues al modificar los Tratado de París, Tratado de Roma y el Acta Única, se sobrepasó el objetivo económico inicial de la Comunidad (comunidad económica) le dio una vocación de unidad política.

Con el Tratado de Maastricht “se crearon los pilares comunitarios de la unión caracterizados por sus competencias supranacionales y por el fomento de la cooperación entre los gobiernos, dando como resultado de esta manera la consagración oficial del nombre de “Unión Europea”.

La creación y aprobación de los tratados más importantes de la Unión Europea; el *Tratado de Ámsterdam*, se dio debido a los cambios políticos y económicos surgidos de los cambios ocurridos en el contexto europeo, -como la caída del comunismo- que fue la razón en la que hicieron énfasis en la democracia y el respeto a los derechos humanos como condicionante para la adhesión de los Estados excomunistas a la UE. Cuyo objetivo fue el de modificar ciertas disposiciones del Tratado de la Unión Europea, de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas –París y Roma- y de algunos aspectos relacionados con los mismos. Como el impulso de varios cambios institucionales tales como el proceso y distribución de la toma de decisiones.

Estos cambios fueron retomados con la firma del Tratado de Niza. Tratado que dio origen a la importancia de establecer una Constitución Europea que sistematice, clarifique e impulse el proceso de integración entre los Estados europeos.

Hay que tomar en cuenta, que para los años de 1999, doce de los quince miembros¹¹ de la UE, dieron un paso más y acordaron la unión monetaria al

¹¹ Véase, Miembros de la Unión Europea. ec.europa.eu/spain/abc/index_es.htm.

sustituir sus monedas nacionales por el Euro, la moneda común europea que entró en circulación física el 1 de enero de 2002.

En el 2004 los Jefes de Estado o de Gobierno de los miembros de la UE firmaron en Roma el Tratado por el que se estableció una Constitución para Europa. La Constitución era el resultado de un largo proceso de integración marcado, a la vez, por la profundización continuada en la integración y por las sucesivas ampliaciones de la Unión. La aprobación y adición de este tratado dio lugar a una arquitectura europea cada vez más compleja y poco comprensible para los ciudadanos europeos.

El Tratado de Niza, cuyas adaptaciones técnicas no sirvieron para clarificar la situación, abrió el camino a un proceso de reforma institucional que resultaba indispensable. Así, la Declaración relativa al futuro de la Unión, anexa al Acta final de la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 2000, especificó las etapas que deberán marcar el camino hacia un nuevo tratado reformador. Es, por lo tanto, a partir de dicha Declaración cuando se pone en marcha el proyecto de Constitución.

Por lo cual propusieron reformar en profundidad la Unión, para hacerla más eficaz, transparente, comprensible y próxima a los ciudadanos europeos. El fruto de sus trabajos: el Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, ha servido de base a las negociaciones de la CIG en 2003-2004.

Esta CIG se desarrolló entre octubre de 2003 y junio de 2004, logrando el consenso con respecto al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Este Tratado Constitucional pretendió sustituir todos los tratados acumulados desde hace 50 años, excepto el Tratado EURATOM" Extraído el 15 de mayo de 2010 (Europa: http://www.europa.eu/abc/panorama/index_es.htm).

4.2.2 Las Instituciones de la Unión Europea:

La Comisión, Consejo y Parlamento, son las tres instituciones principales de la UE.

- **La Comisión Europea;** conformada por 25 miembros, se encarga de ejecutar las decisiones políticas de la UE, gestiona directamente parte del presupuesto comunitario, incluyendo la asistencia exterior, y retiene el derecho de iniciativa legislativa. Es la responsable de elaborar todas las propuestas de cooperación (fundamentalmente los reglamentos de base para cada región o tema específico) y de ejecutarlas una vez son aprobadas por el Consejo y el Parlamento.
- **El Consejo de Ministros:** Se reúne sobre bases sectoriales (Agricultura, Economía y Finanzas, Relaciones Exteriores). En esta institución se discute, adopta o rechaza las propuestas de la Comisión por mayoría cualificada en casi todos los campos y por unanimidad en algunos particularmente sensibles como, por ejemplo, los asuntos fiscales o las relaciones internacionales, incluida PESC.
- **El Parlamento Europeo:** El poder que ejerce esta institución, se encuentra en su capacidad final para aprobar o bloquear el presupuesto anual de la UE y hacer valer su opinión mediante enmiendas a las propuestas de la Comisión y las posiciones de los Estados miembros. Asimismo ejerce el poder de control sobre la Comisión, mediante diversos comités parlamentarios. En relación a la asistencia exterior, son particularmente importantes los comités de Presupuesto (COBU), de Control de Presupuesto (COCOBU) y de Relaciones Exteriores.

4.3 Objetivos de la Unión Europea:

Sobre la base del concepto de unidad en la diversidad, la Unión Europea conserva las características orgánicas nacionales, regionales y culturales de los

estados miembros, y actúa sólo en los campos y materias donde su competencia esté claramente diferenciada de la de un Estado Miembro o de una región.

Los objetivos más significativos de la construcción Europea son los siguientes:

- La Unión Económica y Monetaria, que ha culminado con la creación de un Banco Central Europeo y el establecimiento de una moneda única.
- Un espacio sin fronteras interiores con cohesión económica para promover un progreso equilibrado y sostenible.
- Una Política Exterior y de Seguridad Común para afirmar la identidad europea en el ámbito internacional y permitirle hablar con una sola voz.
- Una estrecha cooperación en el área de la justicia y los asuntos internos para impulsar la eficiencia y profundizar la democracia.
- Protección de los derechos e intereses de los ciudadanos en el marco de una ciudadanía de la Unión.
- Relaciones de amistad y cooperación de mutuo beneficio con terceros países.
- Continuación del proceso de integración de la Unión Europea, en concordancia con los puntos mencionados anteriormente.
- Continuación del proceso de ampliación de la Unión Europea con la adhesión de nuevos países de Europa Central y Oriental además de Malta y Chipre, como Croacia y Turquía que mantienen aspiraciones para entrar a la UE, así como también las Repúblicas balcánicas surgidas de la desintegración de la antigua Yugoslavia.

4.4 Política Comunitaria de Cooperación de la Unión Europea.

La Política Comunitaria de Cooperación de la Unión Europea, establece sus objetivos, procedimientos de financiación, así como también, las áreas prioritarias y de los distintos programas y estrategias a implantar en cada región del mundo, en donde otorga asistencia o cooperación.

La ayuda al desarrollo se convirtió formalmente en política común en 1993, a raíz de la adopción del Tratado de la Unión Europea o Maastricht. En esta paso los Estados miembros coordinaron sus políticas de cooperación nacionales entre si y con la CE, así como con las otras grandes agencias de desarrollo.

De acuerdo con el **Artículo 177 del Tratado de la Unión Europea**, la política de cooperación comunitaria se define de manera general contemplando como objetivos prioritarios:

- Estimular el desarrollo económico y social sostenible.
- Facilitar la integración progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial.
- Reducir la pobreza en países en desarrollo
- Consolidar el desarrollo y la democracia, la aplicación de la justicia, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales del ser humano.

De esa cuenta, la forma de aplicación de dichos objetivos se lleva a cabo bajo ciertas bases legales. "En el caso de la asistencia exterior, estas bases legales que rigen la asistencia de UE a todas las demás regiones del mundo son reglamentos del Consejo y el Parlamento europeo, que son establecidos a propuesta de la Comisión. Estas bases legales, no tienen el status de acuerdos internacionales pero constituyen el entramado jurídico que rige las relaciones de cooperación entre la UE y los Estados receptores de la cooperación comunitaria.

Cada reglamento “geográfico” sienta las bases sobre las que se construyen los documentos estratégicos y los planes de actuación regional y nacional, documentos que se elaboran en estrecha colaboración entre la Comisión europea y las autoridades nacionales del país receptor.

Además, la UE cuenta con otras medidas legales que encuadran actividades de cooperación específicas de la UE, tales como Derechos humanos, la igualdad de género o el medio ambiente. Es decir entonces que la UE dispone de más de treinta bases legales que habilitan a la Comisión Europea para ejecutar la asistencia exterior en representación de la UE.

La UE incluye en estas bases legales los llamados “planes de acción” o conjunto de medidas adoptadas por las instituciones comunitarias como respuesta a situaciones de crisis o a conclusiones de grandes cumbres internacionales. En algunos casos, estos planes de acción pueden llegar a dar lugar incluso a bases legales específicas, dotadas de sus propias líneas de financiación, como por ejemplo: el caso de la Conferencia de Pekín sobre mujeres y desarrollo que está en el origen de la línea de “Acciones de Género” (Rouquayrol, 2006, p.17)

En base a la Política de Cooperación Comunitaria, la UE y en este caso la CE, la historia de la cooperación al desarrollo de está, se vio afectada por varios cambios de orientación y de filosofía de fondo, cambios que han respondido a múltiples razones. Desde cambios de los comisionarios responsables, repercusiones de las nuevas tendencias que periódicamente aparecen en la comunidad internacional o las conclusiones de las grandes conferencias mundiales sobre desarrollo como Monterrey o Johannesburgo. En este caso las estrategias regionales pueden también verse modificadas por acuerdos tomados en reuniones de alto nivel como por ejemplo, la cumbre de Guadalajara en Mayo de 2004, que definió la cohesión social como una prioridad para el desarrollo sostenible de América Latina y lanzó el programa Eurosocia, lanzado a esta finalidad.

En la actualidad, toda la asistencia exterior de la CE gira en torno a la reducción de la pobreza en el mundo, declinada a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. De esa cuenta para el 2002 la CE centró su asistencia exterior en seis áreas en las que sus acciones tendrían un valor añadido.

- Relación entre Comercio y desarrollo
- Integración y cooperación regional
- Apoyo a políticas macroeconómicas y acceso igualitario a los servicios sociales (Salud y Educación)
- Transporte
- Seguridad alimentaria y desarrollo rural sostenible
- Construcción Institucional: la cual abarca
 - ✓ Gobernanza, consolidación de la capacidad institucional y Estado de derecho
 - ✓ Cooperación científica y tecnológica en apoyo del desarrollo

Entre los programas de asistencia exterior, se encontró que la CE ha mantenido, desde sus inicios una activa política de cooperación al desarrollo. Esta cooperación se daba en las antiguas colonias de los seis Estados fundadores de la UE. Centrados en África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Así, tras las transformaciones y actualizaciones, estos países de estas regiones disfrutaban hoy de los llamados Acuerdos de Cotonou. En el caso de América Latina, con la entrada de España y Portugal a la CE trajo consigo el interés de estos dos países por ampliar el esquema de cooperación comunitaria a América Latina. Las discusiones internas para establecer la base legal de esta cooperación culminaron con la adopción del reglamento PVD-ALA Países en Vías de Desarrollo de Asia y América Latina, instrumento de referencia por el cual ejecuta las acciones de la UE en esos dos continentes, o como la EuropeAid que gestiona los programas europeos de ayuda exterior y garantiza que la ayuda al desarrollo alcance a todas las regiones del mundo.

Los Programas de asistencia exterior de la CE se dividen en dos modalidades:

- Los Programas Geográficos: que pueden abarcar según la asignación del presupuesto basados en los criterios de cooperación financiera, científica o técnica que pueden desarrollarse en programas o proyectos de interés nacional (en un solo de los países cubiertos por el reglamento de referencia) o regional (en toda la región de la que trate, o en una de las sub-regiones establecidas en cada caso). Existen también programas específicos de ámbito regional y contenido específico como por ejemplo (Desde AL-Invest hasta OBREAL en el caso de América Latina)

- Los Programas Temáticos: Como complemento a las acciones financiadas por los programas “geográficos” existe una serie de líneas presupuestarias “temáticas” u “horizontales” destinadas a financiar programas o proyectos de carácter específicos en cualquier región o país del mundo. En muchos de los casos estas líneas presupuestarias se utilizan para complementar determinados programas o proyectos financiados por los presupuestos “geográficos” clásicos. Entre estas líneas temáticas se encuentran:
 - ✓ Iniciativa europea para la Democracia y los Derechos Humanos
 - ✓ Co- Financiación a ONGs
 - ✓ Medio ambiente y bosques tropicales
 - ✓ Salud
 - ✓ Igualdad de Género
 - ✓ Población desarraigadas y refugiados
 - ✓ Lucha contra las drogas
 - ✓ Enlace entre Ayuda de urgencia, rehabilitación y desarrollo
 - ✓ Rehabilitación y minas anti-persona
 - ✓ Seguridad Alimentaria

- ✓ Asuntos Transversales: como Derechos humanos, el medio ambiente y la igualdad de género.

4.4.1 La Cooperación de la Unión Europea para Guatemala.

La Unión Europea es uno de los principales donantes para Centroamérica. En la historia de la región, la Unión Europea jugó un papel de suma importancia en los procesos de pacificación en la década de los ochenta.

El inicio de relaciones de cooperación de la UE con Guatemala se suscitó alrededor de los años '70 y '80, debido al enfrentamiento armado que vivía el país. Iniciándose con financiación únicamente a actividades puntuales con organizaciones no gubernamentales. Con la venida del nuevo régimen constitucional en 1985, se reforzó la cooperación que tenía como objetivo principal apoyar el proceso de paz, ayudando en sectores tales como el desarrollo rural y el reasentamiento de refugiados y desplazados, así como el apoyo a instituciones involucradas en dicho proceso de paz.

Para los años 90, el volumen de cooperación en cuanto a compromisos y proyectos aumentó, pero hay que resaltar que la UE buscaba atacar las causas del conflicto armado interno dando respuestas a la pobreza extrema de los campesinos guatemaltecos, que en su mayoría eran indígenas. De esa cuenta el incremento progresivo de la cooperación de la UE se encaminaba al proceso de paz recién iniciado en aquellos años.

A partir de 1994, Guatemala se convirtió en el primer beneficiario de la ayuda de la UE en Centroamérica. Siendo la firma de los Acuerdos de Paz los que se convierten en el marco de la Cooperación de la UE con Guatemala. A partir de esto, la cooperación de la UE se orienta hacia el apoyo al Estado guatemalteco para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, apoyo a la sociedad civil. Asimismo la cooperación de la UE va dirigida a sectores: como justicia,

derechos humanos, catastro, desarrollo económico local, descentralización, educación, salud, seguridad ciudadana, ayuda alimentaria, comercialización etc. (Fuentes, 2000, p. 20-21)

Las relaciones entre Guatemala y la Comunidad Europea se llevaron a cabo en el marco del Acuerdo de Cooperación entre ambas partes, que fue firmado en 1993 y que entró en vigor en 1999. Las relaciones políticas e institucionales mejoraron con la firma de un Acuerdo de Dialogo Político y de Cooperación entre la Comunidad Europea y la Centroamericana en diciembre de 2003.

Las áreas de intervención de la cooperación de la UE han sido seleccionadas tomando en consideración las prioridades definidas por la CE en forma de estrategias, siendo estas:

- El documento Declaración Conjunta relativa a la puesta en práctica de la contribución de la Comunidad Europea al proceso de paz en Guatemala”, firmado el 6 de junio de 1997.
- Los documentos de la Comisión titulado “ Guatemala – Country Strategy Paper 1998 – 2000, 2000-2006 y 2007-2013.

Con la Declaración Conjunta del Consejo de Ministros y de la Comisión Europea sobre la Política Comunitaria de Desarrollo (noviembre de 2000) establece, entre otras cosas, que la cooperación de la Unión Europea debe centrarse primordialmente en la reducción y la eliminación progresiva de la pobreza. Dicha cooperación comprende: el vínculo entre comercio y desarrollo, el apoyo a la integración y a la cooperación regional, el apoyo a las políticas macroeconómicas y a la igualdad de acceso a los servicios sociales, al transporte, a la seguridad alimentaria y al desarrollo rural, y el refuerzo de las capacidades institucionales, sobre todo en el ámbito de la buena gestión de los asuntos públicos y del Estado de Derecho.

En cuanto a los objetivos específicos de cooperación y los principios para las regiones latinoamericana y centroamericana, se aplicó el Reglamento del Consejo (CEE) nº 443/92 de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica. Dicho Reglamento da prioridad al refuerzo del marco de cooperación, al fomento del desarrollo sostenible y de la estabilidad social, económica y democrática a través de un diálogo institucional y la cooperación económica y financiera.

En 1995, en una Comunicación titulada "Unión Europea-América Latina. Actualidad y Perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000" (COM (95)495), la Comisión subrayó la necesidad de contar en América Latina con un conjunto de planteamientos diferenciados y adaptados a las realidades nacionales y subregionales. En el marco de las orientaciones establecidas en la Comunicación de la Comisión de marzo de 1999, relativa a una nueva asociación entre la UE y América Latina (COM(99)105), así como del seguimiento de la Cumbre de Río de 1999 (COM(2000)670), la Comisión hizo hincapié en su objetivo de reforzar la asociación y propuso intensificar su acción en los tres ámbitos prioritarios de la promoción y protección de los derechos humanos, la promoción de la sociedad de la información y la reducción de los desequilibrios sociales, así como incluir las prioridades definidas en los diálogos bilaterales y subregionales.

Las líneas maestras de la cooperación con Guatemala se definen en el marco de las orientaciones de las reuniones ministeriales de San José entre la UE y los Países de América Central (El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), que constituyen, desde 1984, el mecanismo privilegiado del diálogo entre ambas partes con el objetivo de apoyar el proceso de paz y democratización en la región. Este diálogo, renovado en Florencia en 1996, estableció los siguientes objetivos generales para la futura cooperación con los países y la región: fomentar un desarrollo económico y social viable y equitativo,

reforzar la lucha contra la inseguridad y la delincuencia, favorecer la consolidación y la modernización del Estado de Derecho, y reforzar las políticas sociales.

Adicional a lo anterior, el Grupo consultivo regional de Estocolmo (1999) a favor de los países centroamericanos afectados por el huracán Mitch, estableció una serie de directrices y objetivos para la reconstrucción de la región, entre los que se destacó la reducción de la vulnerabilidad ecológica y social de la región, la necesidad de reconstruir y transformar América Central en función de un análisis integral con transparencia, gobernabilidad y democracia, reforzando la descentralización de las funciones gubernamentales y con la participación activa de la sociedad civil.

En lo que respecta a las actividades de cooperación económica y al desarrollo, el marco actual lo constituye el Acuerdo Marco regional de cooperación al desarrollo de 1993, celebrado entre los mismos seis países de América Central y la Comisión, el cual entró en vigor en 1999. Dicho acuerdo de “tercera generación” abarca un gran número de sectores y prevé la creación de una Comisión Mixta (cuya última reunión tuvo lugar en Guatemala en marzo de 2001) y de subcomisiones para su aplicación (la última reunión de la subcomisión de cooperación al desarrollo se celebró en Managua en abril de 2002).

Por último, la presentación de la cooperación con Guatemala no quedaría completa si no mencionáramos el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), que establece un sistema unilateral de preferencias comerciales a favor de los países de América Central. Dentro de las disposiciones relativas a la “droga”, la UE renovó las condiciones arancelarias concedidas a determinados productos agrícolas, así como las preferencias específicas para los productos industriales concedidas a los países andinos, que se extendieron a América Central. Dicho sistema se renovó en diciembre de 2001 hasta finales de 2004.

En relación a los objetivos bilaterales la Declaración conjunta de 1997 entre la CE y el Gobierno de Guatemala, el objetivo general de la cooperación comunitaria con este país *consistió en contribuir a la aplicación de los Acuerdos de Paz firmados en diciembre de 1996 (AdP)*. Estos acuerdos constituyen el marco de referencia para superar las causas de la confrontación y sentar las bases del desarrollo de este país. Este objetivo se reafirmó en la Declaración Conjunta presentada por la UE en la reunión del Grupo Consultivo de Washington (febrero de 2002), en la que se insiste en la necesidad de que Guatemala pueda avanzar de manera sustancial en materia de lucha contra la pobreza, así como en la lucha contra la corrupción.

Por último, la Comisión Europea y el Gobierno guatemalteco firmaron en 2001 un "Memorándum de Entendimiento" que define un volumen de ayuda de 93 millones de euros para las líneas presupuestarias correspondientes a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica para el período 2000-2006: consolidación y modernización del Estado, lucha contra la pobreza y cooperación económica" (Documento de Estrategia de la Comisión Europea, 2002-2006, p. 5-6).

4.4.1.2 Programas o Proyectos de cooperación bilateral europea para Guatemala.

Los Documentos de estrategia por país definen las prioridades de la Unión Europea en materia de cooperación con cada país de América Latina, tal el caso para Guatemala.

Para Guatemala "la estrategia de cooperación de la Comisión Europea se centra en la cohesión social, y en la seguridad humana, así como en el apoyo al crecimiento económico en particular en las áreas rurales más afectadas por la pobreza y al proceso de integración regional. La CE define que la cohesión social abarca el tratamiento de los problemas relacionados con la pobreza, la

desigualdad, la exclusión social, promoviendo la integración y participación de todos y todas en la vida económica y social de los países.

La Comisión Europea ha destinado para el período 2000-2006 un monto de 93 millones de euros, para la realización de dichos programas enfocados a estas áreas. Cabe resaltar que la cooperación ejecutada por la Comisión Europea es de carácter no reembolsable.

Entre los programas de cooperación bilateral europea se centraron en dos áreas: Cohesión social y seguridad humana así como desarrollo económico y comercial. Estos programas trabajan para mejorar cuotas de justicia social, crecimiento económico, equidad de género, participación democrática y participación de la sociedad civil.

Entre los proyectos y programas bilaterales de la Comisión Europea en Guatemala:

- *Desarrollo Rural y Local:* Define e implementa un modelo operativo de las políticas nacionales de descentralización, desarrollo rural y seguridad alimentaria, por medio de una visión integral de aspectos de gestión pública local, desarrollo económico y desarrollo social. El proyecto realiza sus actividades en 22 municipios de Huehuetenango, beneficiando a 500, 000 habitantes de las Mancomunidades Mamsohue, Huista. Sus acciones contemplan el apoyo a la capacidad de incidencia de políticas y programas públicos de Gobierno municipales y de Mancomunidades para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones, aumentando los niveles de inversión en la infraestructura social y productiva.
- *Euro-Solar:* Este programa trabaja para beneficiar a diversas comunidades indígenas carentes de energía eléctrica de Alta Verapaz, Baja Verapaz, Petén, Zacapa, Chiquimula, Quiché, Huehuetenango e Izabal. Con este

programa, dichas comunidades cuenten con una fuente de energía eléctrica generada por el sol y el viento para uso comunitario (iluminación de plazas, centros de acopio, centros comunales, etc.). Este programa apoyado por la CE y ejecutado por el Ministerio de Energía y Minas. Se estima que este programa beneficie a 58,800 habitantes, 26,500 niños y niñas de centros educativos más pobres del área rural.

- *Fortalecimiento de la Posición de Guatemala en Mercados Internacionales FOGUAMI:* Con este programa la CE, trata de “contribuir al crecimiento equitativo y sostenibles de la economía y del empleo, a través del fortalecimiento del comercio exterior hacia los mercados regionales y europeos, el impulso a la inversión extranjera y el incremento de la competencia y competitividad”. El programa Foguami, trata de “Mejorar la inserción de Guatemala en los mercados regionales e internacionales y estimular la actividad productiva, fortaleciendo la institucionalidad para que el Ministerio de Economía se convierta en el rector de la política económica y comercial entre otros, estos dentro del proceso de integración centroamericana”.
- *Programa Descentralización y Fortalecimiento Municipal:* A través de la Descentralización, las municipalidades y las mancomunidades ven fortalecida la capacidad de decisión y gestión de sus políticas públicas. El apoyo de la Comisión Europea a la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal se concreta en el Convenio de Financiación No. ALA/2000/3061 DTA GUA/B/-310/00/0020, firmado el 12 de diciembre de 2003 y como beneficiario a la Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP). El área de cobertura del programa es de 190 municipios en 12 departamentos, repartidos en Quetzaltenango, Norte de Retalhuleu, Norte y Sur de San Marcos, Quiché, Totonicapán, Sololá, Huehuetenango, Izabal, Zacapa, Chiquimula, Alta y Baja Verapaz. Con este programa se benefician

21 mancomunidades e instituciones del sistema municipal como la Asociación de Municipalidades de Guatemala (ANAM) entre otras.

- *Promoción de Inversiones E Intercambios Comerciales: Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa:* Este proyecto apoya el desarrollo económico de Guatemala y la integración de su economía en los espacios del comercio regional e internacional. Este proyecto realiza actividades que aumentan las capacidades de las micro y pequeñas empresas (MYPES) guatemaltecas, mediante la activación nacional de Servicios Financieros y Servicios de Desarrollo Empresarial.
- *Programa de Apoyo a la Reforma de la Justicia (PARJ):* Este programa busca reducir la prisión preventiva por delitos menores y faltas; así como, mejorar las condiciones de las personas privadas de libertad, considerando los aspectos de género, multiculturalidad y la situación de adolescencia en conflicto con la ley penal. Entre las acciones que ha realizado este programa por mencionar algunas se han encontrado: Modelo de Gestión Institucional del Proceso Penal desde la detención hasta la primera declaración en Torre de Tribunales, Mixco y Villa Nueva, Programa de rehabilitación educativo laboral para hombres y mujeres privados de libertad, entre otros.
- *Programa Lucha contra las Exclusiones en Guatemala (PLCE):* Para lograr la inclusión social, económica y política de mujeres rurales pobres, en particular indígenas. El PLCE realiza diversas actividades que fortalecen las capacidades que las principales instituciones del Gobierno, en el Congreso de la República y organizaciones de la sociedad civil. Con este programa se han beneficiado mujeres indígenas y rurales de cincuenta municipios de Huehuetenango, San Marcos, El Quiché, Quetzaltenango Totonicapán, Sololá, Alta Verapaz, Baja Verapaz, Chiquimula y parte de Petén, Izabal y Zacapa.

- *TINAMIT Proyecto Fortalecimiento de la Sociedad Civil en Guatemala:* En busca de contribuir a la consolidación de la democracia participativa en Guatemala, el Proyecto realiza actividades que refuerzan la participación y control de las políticas públicas en el ámbito local. TINAMIT constituye un acompañamiento al proceso de fomento y fortalecimiento ciudadano en la gestión pública, que visibiliza el liderazgo, capacidades y voluntades de la Sociedad Civil organizada, como un elemento prioritario y vertebral del proceso democrático

Capítulo V

Política de Transparencia

Se parte en hacer referencia nuevamente sobre las Políticas de Estado y de Gobierno, ya que en base a ello se determinará si el alcance de una política está ajustado a los fines últimos que justifica el Estado, el Gobierno o a la organización o institución pública. En este punto, se tratará de alcanzar también una mayor comprensión teórica sobre la transparencia, para de esa forma poder evaluar la existencia de una política de transparencia.

Haciendo referencia a lo que es una política de Estado como parte de la política pública que comprende “las decisiones y participación de autoridades, gobierno y sociedad civil, que en términos concretos, se encuentra comprendida en los principios de la Constitución Política de la República de Guatemala”. (Contreras, 2003, p.51). “Al decir política de Gobierno se refiere a los programas y acciones gubernamentales dirigidos a un sector de la sociedad o espacio geográfico”. Ambas políticas son creadas con el fin último de satisfacer necesidades sociales, esto en un enfoque normativo como lo notifica la Constitución Política de la República de Guatemala y positivo si realmente estas se ajustan o son congruentes con las necesidades existentes de una sociedad y al mismo tiempo explicar su efectividad como proceso para su evaluación.

Si bien, se ha encontrado que la transparencia como lo menciona Acción Ciudadana, “se concibe en un ambiente de confianza y garantías de franqueza entre los diferentes agentes o entidades que administran y realizan actividades que afectan la esfera de lo público; donde las responsabilidades, procedimientos y reglas con las cuales cada uno se desempeña se establecen, realizan e informan de manera clara y abiertas a la participación y el control ciudadano” (Transparencia y Anticorrupción en el Sistema de Justicia de Guatemala, 2003-2005 p. 101). Es decir, la transparencia puede entenderse como: una característica del buen gobierno, como un método y estilo a trabajar y vivir, un

proceso resultante de interacciones, una relación de rendición de cuentas, y como el instrumento de control ciudadano.

Pero para que la transparencia pueda darse como tal, debe tener cuatro elementos conceptuales como: a) identificación de responsabilidades, procedimientos y reglas, b) acceso a la información pública, c) sistema de rendición de cuentas y controles internos públicos, d) la participación y control ciudadano como garantía de integridad. Pero estos parámetros pueden variar dependiendo del ámbito donde se desarrolle la misma.

Se encontró que durante el Gobierno del ExPresidente Oscar Berger de (2004 - 2008) la transparencia constituyó una política fundamental de su Gobierno, siendo un medio importante en el ejercicio de la función pública y como seguimiento a lineamientos internacionales, aprobados y ratificados por Guatemala en especial en la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Si comparamos esos elementos conceptuales indicados por en el inciso a) sobre la identificación de responsabilidades, procedimientos y reglas, podemos decir que durante el Gobierno del Presidente Berger la creación de la Comisión para la Transparencia y Contra la Corrupción así como la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción; La primera implementó mecanismos y realizaron acciones para una mayor efectividad de la Transparencia siendo estas la: elaboración de proyectos de reformas como al Código Penal en el cual se imponen penas a delitos cometidos por funcionarios y empleados públicos que comentan actos de corrupción o faltos de transparencia.

Se encontró que estas instancias colaboraron en análisis y promoción de reformas a la Ley de Contratación del Estado y la Ley de Servicio Civil. *Dieron seguimiento a los mecanismos, sistemas de control de transparencia y auditoria social. La sensibilización y divulgación interna y externa de Normas de Ética y políticas gubernamentales de transparencia.* Así mismo con esta política de

transparencia se crearon espacios de participación de políticos, académicos, representantes de gobierno, de la sociedad civil, el sector privado, los medios de comunicación y sector educativo, los cuales generaron debates, destacando temas y acciones de amplio significado como lo es la lucha contra la corrupción, instrumentos y cooperación internacional: retos de la implementación y ejecución.

Se observó que existió teóricamente una identificación de responsabilidades o bien la creación o asignación de procedimientos y reglas por dichas instancias; como promoción de la transparencia, como una política de gobierno, en todos los niveles de la administración pública. Pero la intervención de muchas instancias o instituciones en un mismo espacio y nivel de responsabilidad, al final nadie es responsable ni del resultado ni de la información como lo mencionó Acción Ciudadana según en su Modulo Institucional Promoción de la Transparencia y Fortalecimiento Institucional, ya que en el momento de demandar alguna anomalía de falta de transparencia, no existe una dirección o instancia responsable.

La promoción y consolidación de la transparencia como política de gobierno durante el periodo de gobierno del ExPresidente Berger contempló que el acceso a la información pública como un elemento básico de control de la gestión y ejecución de las actividades gubernamentales por parte de la sociedad civil. Fundamentándose en la Constitución Política de la República de Guatemala la cual en su artículo 30 indica que todos los actos de la administración son públicos; y que los interesados o sea la sociedad tienen derecho a obtener , en cualquier tiempo, los informes, copias, reproducciones y certificaciones que solicite.

Puede decirse entonces, que las instituciones públicas del Estado parten de la obligación de que exista la información y que esté disponible. Al mismo tiempo es necesario que exista una disciplina sistemática de parte del funcionario público para que registre todas las actividades y procedimientos realizados para que este lleve un correcto orden de ello. Asimismo, esto significa que la misma sea

evaluada por medio de encuestas, censos, estudios que sustenten las decisiones públicas tomadas, así como sus procedimientos y criterios. A esto se agrega que la misma sea publicada hacerla disponible a cualquier interesado.

La transparencia “no solo otorga derecho al ciudadano al acceso, sino que obliga al funcionario a demostrar la sinceridad de sus actividades. Lo que significa pro-actividad en el funcionario público en demostrar y sustentar sus acciones ante la ciudadanía, rindiendo cuentas de forma precisa de sus actividades y respondiendo por ellas” (Transparencia y Anticorrupción en el Sistema de Justicia de Guatemala, 2003-2005 p. 107).

En ese caso, según el Acuerdo Gubernativo de Acceso a la Información Pública 645-2005¹² donde se concretó tanto al acceso a la información pública, en el cual en su artículo 8 de dicho acuerdo, se refiere a la transparencia de la gestión pública y en el inciso d, se estableció la rendición de cuentas, anualmente y realizarse como acto público dentro de los primeros tres meses de cada año. En dicho periodo todas las entidades que conforman el Organismo Ejecutivo presentaron un informe de rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria 2005 y objetivos para el 2006. La Comisión para la Transparencia y contra la Corrupción elaboró un formato general que sirvió de base a las diferentes dependencias para la redención pública de cuentas, con contenidos como por ejemplo el presupuesto general, integrando todas las fuentes de ingreso, ejecución presupuestaria, por área de trabajo y geográfica; distribución del presupuesto

¹² El Acuerdo Gubernativo de Acceso a la Información Pública 645-2005 de 8 de diciembre: se creo de conformidad con la Constitución Política de la República, en donde indica que todos los actos de la administración son Públicos, y todos los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, los informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten, así como acceder a la exhibición de los expedientes que se desee consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacionales, de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia...se creo que de conformidad con la Convención Interamericana contra la corrupción aprobada y ratificada por Guatemala, el Estado esta obligado establecer normas de conducta para el correcto, honorable cumplimiento de la funciones públicas, así como los mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción....Asimismo considera que la Transparencia, como política de gobierno debe promoverse en todos los niveles en todos los niveles de la administración pública, a manera de funcionarios y empleados del Organismo Ejecutivo faciliten a los interesados el acceso a la información pública. Todo esto se estipulo según en el ejercicio de las atribuciones que le confiere los artículos 30, 31 y 183, literales a) y e) de la Constitución Política de la República de Guatemala. Cabe aclarar que este Acuerdo fue modificado por el Acuerdo 535-2006.

2005 en las principales líneas de acción, programas y proyectos de inversión detallando sueldos y salarios, etc.

El sistema de rendición de cuenta, no sólo “comprende el elemento de información a posteriori, sino que el manejo responsable y el de responder personalmente es decir el de pagar por las acciones y decisiones tomadas” (Transparencia y Anticorrupción en el Sistema de Justicia de Guatemala, 2003-2005 p. 107).

Es decir que estas prácticas sean reguladas en cuanto a su contenido, periodicidad y funcionarios responsables, al mismo tiempo que puedan ser verificados y fiscalizados.

Asimismo se encontró que el gobierno de turno del periodo de estudio de esta investigación se desarrollaron diversos sistemas de control, que van desde los implementados por los órganos superiores de control, como el Congreso de la República y la Contraloría General de Cuentas, entre otros como las herramientas de gobierno electrónico y los mecanismos de rendición de cuentas horizontales y verticales¹³.

Derivado de esto se crearon los sistemas y portales como herramientas para la administración, registro control de los recursos financieros –SIGOB, SIAF-SAG-, como en la transparencia en la adquisición de las compras y contrataciones del Estado – GUATECOMPRAS-

La creación de estos sistemas como herramientas en los cuales se obtiene información sobre el manejo, control y monitoreo de la gestión de los recursos de las instituciones del Estado, muestra concretamente las innovaciones en cuanto a políticas general de gobierno se refiere. Según lo investigado no se encontró indicador alguno que mostrará resultados concretos de dichas herramientas para

¹³ Horizontal: Desde el gobierno hacia el parlamento, tribunal de cuenta entre otros; y Vertical: hacia la sociedad civil organizada y la ciudadanía en general.

su evaluación. Ya que según la diputada Nineth Montenegro, sobre el retroceso del Estado en cuanto a transparencia, menciona que por ejemplo se cerró el Sistema de Metas de Gobierno –SIGOB- mediante el cual los ciudadanos podían monitorear en Internet el avance de éstas y la poca actualización de algunos portales institucionales. (Extraído el 20 de junio de 2010. <http://www.prensalibre.com.gt>. Estado Retrocedió en Transparencia, 2007) En cuanto al sistema GUATECOMPRAS, resaltó que únicamente es una puerta reducida a cierta información poca actualizada, como por ejemplo la publicación de pagos y facturas emitidas, pasos que debían de estar listos desde hace tres años indicó.

Por último, “la transparencia se refiere a un gobierno abierto a la participación y a la observación de la sociedad civil en todos los procesos administrativos, lo que incluye que esta debe identificar problemas, planificar, formular políticas, tomar decisiones, ejecución, control y evaluación. En este aspecto la sociedad civil no es un ente pasivo y externo, que solo puede ver desde afuera, sino que las instituciones del Estado deban estar abiertas a la ciudadanía en cuanto a toma de decisiones.

El Banco Mundial ha considerado que “la participación es un proceso por medio del cual los afectados influyen y comparten el control sobre las iniciativas de desarrollo, la decisiones y los recursos de aquello que les afecta”. Es por ello que la participación de la sociedad civil como parte de la transparencia, tiene a la vez un rol de mecanismo preventivo del mal funcionamiento estatal” (Transparencia y Anticorrupción en el Sistema de Justicia de Guatemala, 2003-2005 p. 110).

En base a lo anterior se dice que la transparencia y el acceso a la información son sinónimos de actitudes cristalinas abiertas a la rendición de cuentas. En este caso, se observó entonces que existe una base de fórmulas que son los sistemas y herramientas creadas para la transparencia, lo importante en este punto es tener el compromiso de aplicar o aprobar las innovaciones o bien el

de dar seguimiento a dichos medios, lo que esto deba implicar un cambio de actitudes, de reafirmar valores éticos y morales para un nuevo modelo de sociedad, en donde intervenga no solo el gobierno de turno, instituciones del Estado, sociedad civil, empresas privadas, las organizaciones internacionales en ello se incluye los agentes cooperantes, partidos políticos, la medios de comunicación y los gobiernos locales.

A esto se agrega, la existencia de una política de transparencia como tal existió en dicho periodo de gobierno, de una forma temporal en el marco de la Política General de Gobierno. A pesar que de ella surgieran ciertos elementos débiles que componen y que garantizan la transparencia.

A pesar de la creación del Acuerdo Gubernativo No. 645-2005, reformado por el Acuerdo Gubernativo No. 535-2006, que contiene las normas generales de acceso a la información pública en el Organismo Ejecutivo y sus dependencias. El objetivo del Acuerdo 645-2005 como lo establece su artículo 1°, Inciso A), B) y C) que son: *Garantizar a las personas, no solo a los ciudadanos, no excluye a extranjeros, que se les proveerá lo necesario para acceder a la información pública por medio de mecanismos sencillos, Transparentar las acciones de la administración pública, difundir la información generada dentro de ésta y Fomentar el valor que tiene el desempeño de los funcionarios Públicos.*

Garantiza que para el acceso a la información será gratuita, no se requerirá para su solicitud: *acreditar calidad, objeto ni interés jurídico para realizar la solicitud; La solicitud se hará por escrito y se hará constar el nombre del solicitante, número de cédula de vecindad, y un domicilio de notificación, la descripción clara y precisa de la información que se requiere. El plazo para la respuesta no será mayor de 30 días.*

Y reformado por Acuerdo No. 535-2006 cuenta con cambios positivos siendo estos como: La rendición de cuentas de gobernadores departamentales; *La reducción del plazo para entregar información a los interesados a 10 días hábiles,*

aunque puede prolongarse hasta 20 días hábiles, que vendría a ser lo mismo que los 30 días calendario previstos en la Constitución; y La imposición de sanciones administrativas a los servidores públicos que impidan, restrinjan u obstaculicen el derecho de acceso a la información. Quedando pendientes aspectos como: la rendición de cuentas de los fideicomisos públicos y la administración de proyectos (obras públicas y demás) por organismos internacionales (PNUD, OIM, etcétera) y organizaciones no gubernamentales nacionales; las acciones legales en caso de que se deniegue o hubiere resistencia a suministrar la información solicitada; y la falta de regulación del secreto de Estado.

A pesar de su existencia sus alcances son limitados, ya que es un acuerdo, una ley cuyo ámbito de aplicación obligatoria es restringida, como su nombre lo indica, solo se ha de aplicar al Organismo Ejecutivo y dependencias (es decir, Presidente, Vicepresidentes, Ministros, Directores y otros). Es un acuerdo gubernativo que puede ser anulado sin justificación alguna por el gobierno de turno.

Aunque fortalecen la transparencia en el sector público, y que sus nuevas reformas son un avance, sigue siendo muy limitado, que quedan cuestiones fundamentales por resolver siendo necesario que el Organismo Legislativo apruebe una ley de observancia nacional para garantizar el derecho de acceder a la información en todas las instituciones públicas que garantice, de manera permanente, dicho derecho constitucional, consagrado en los artículos 30, 31 y 35 de la Constitución.

Según monitoreos de Acción Ciudadana el Organismo Ejecutivo ha mejorado en materia de acceso a la información pública, aunque no así las municipalidades y los otros órganos estatales, como el Congreso. (Extraído el jueves 14 de julio de 2011. <http://www.elperiodico.com.gt/es//opinion/33937>)

Queda claro que el acceso a la información pública no sólo se entiende como una garantía fundamental, como lo muestra la Constitución Política de la República, si no también como una regulación jurídica que permite a la sociedad acceder a la información generada por los órganos del Estado. Como al derecho a saber.

A pesar de la creación de estos mecanismos de transparencia durante este periodo, los medios de comunicación escrita denuncian hechos de corrupción y faltos de transparencia tales como: El caso sobre el cuestionamiento de la remodelación del Aeropuerto La Aurora. La remodelación del Aeropuerto Internacional La Aurora que tuvo un costo de más Q600 millones. Proyecto que fue señalado de polémicas y acciones legales, como iniciar sin licencia municipal de construcción, luego fue señalada de recibir transferencias de fondos sociales de los Ministerios de Educación y Gobernación, los cuales ascendieron a Q250 millones. Y que enfrentó cuatro amparos en su contra por un contrato de promesa que no se cumple. Luego de que las autoridades de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) dejaran a un lado un convenio de promesa de contrato de arrendamiento, firmado por representantes de compañías rentadoras de autos que funcionaban dentro del Aeropuerto Internacional La Aurora y sus autoridades. (Equipo de Investigación. El Periódico Guatemala. (2007 diciembre 04) Detienen Licitación Aeropuerto La Aurora. Extraído el 11 de enero de 2011. <http://www.elperiodico.com.gt/es/20071204/investigacion/46325>

5.2 Las Condicionantes de la Unión Europea para otorgar Ayuda:

Desde una perspectiva general y como lo indica Henry Morales “que las condicionantes para otorgar cooperación, se ha visto que esta ha establecido principios, políticas, reglas y mandatos legales, para asegurar que la misma en los países en vías de desarrollo se aplique en condiciones de pertinencia,

transparencia, eficacia, respeto a los derechos humanos y sobre todo, credibilidad política” (Morales, 2007, p. 104).

“Cada donante tiene una agenda de condiciones para dar ayuda, en la cual inciden sus concepciones sobre el desarrollo, la democracia y participación que desea proyectar y a la sociedad receptora de ayuda.”(Martín, 1991, p. 24).

En el caso de la cooperación internacional de la Unión Europea se ha encontrado que esta ha seguido la misma línea que la cooperación internacional de los Estados Unidos, en cuanto a los lineamientos económicos internacionales que han estado vigentes en el actual sistema Internacional que son: la globalización, el neoliberalismo y el capitalismo, haciendo referencia al aspecto económico de los Estados receptores de su cooperación en donde la estabilidad macroeconómica y la existencia de un ambiente favorable para el desarrollo del sector privado se convierta en unos de los criterios mas importantes para otorgar los fondos a los proyectos de desarrollo. Al mismo tiempo estos lineamientos se caracterizan en enfocarse en la conformación de bloques regionales, disminuyendo el accionar individual de los Estados en la escena internacional, dando prioridad a los factores como el multilateralismo y la integración.

La cooperación de la Unión Europea enfatiza el papel del Estado como el responsable de la distribución equitativa de los resultados del crecimiento económico, misma que es alcanzada mediante el fomento de la democracia, por lo que su ayuda va dirigida a los sectores que tienen como finalidad el fomento de la misma, específicamente aquellos que impulsan las descentralización política, económica y social.

Al conocer la política de solidaridad de la Unión Europea, se encontró que desde el tratado de Maastricht éste consagró la idea de que debe ser una potencia civil, lo que la ha obligado a mantener actitudes abiertas respecto a los países pobres o en vías de desarrollo.

“El ser potencia civil según Francesc Granell, exige que todas las políticas comunitarias sean coherentes con la idea de desarrollar al Tercer Mundo, lo cual nos hace ver que actualmente no es del todo real ya que las quejas de una serie de países en desarrollo sobre los efectos que la PAC tiene sobre sus posibilidades de producción y de exportación, o lo que sucede con las políticas restrictivas de inmigración sostenidas por los países comunitarios respecto a sus vecinos, o las prácticas de protección medioambiental que limitan las posibilidades de exportación a la Comunidad de determinados productos de los países pobres. Exige, también, que los objetivos perseguidos por la Políticas exterior y de Seguridad Común (PESC) y la de cooperación persigan los mismos objetivos y vayan en la misma dirección, así como que haya una interacción positiva entre esta última y la dimensión social de la globalización que la Unión Europea preconiza.

Se observó también que con la entrada en vigencia de el Tratado de la Unión Europea¹⁴, el impulso a la democracia y a los derechos humanos es un objetivo tanto de la PESC, como de la entonces definida política de cooperación al desarrollo, por lo que las cláusulas democráticas figuran en todos los acuerdos firmados entre la Comunidad y otros países y el diálogo político que al respecto no es ningún secreto para quienes quieran obtener ayuda comunitaria.

Aspectos que condiciona la cooperación es que la Comunidad prioriza la intensificación y ampliación de su ayuda a los países que muestran mayor capacidad de absorción, constituye un obstáculo adicional para la recepción de fondos de desarrollo por los pueblos que no son capaces de terminar con los regimenes dictatoriales y que ven suspendida la ayuda a ellos destinada.

El tratado por el que se ha establecido la Constitución para Europa ha confirmado que la política de cooperación al desarrollo es uno más de los instrumentos de los que dispone la Unión para hacer valer sus valores sobre el

¹⁴ Vigente desde el 01 de noviembre de 1993.

plano internacional, la cual la hace reafirmarse como potencia civil mundial con lo que la Comisión ve reforzada su capacidad para ser ambiciosa en el despliegue de actuaciones que refuercen el seguimiento comunitario, de los fondos que los contribuyentes europeos están dispuestos a movilizar a favor del mundo subdesarrollo” (Granell, 2006, p. 147).

Se encontró que son distintos los instrumentos de condicionalidad que tiene la UE en su política de cooperación, en el caso de Guatemala, pudieron encontrarse las llamadas cláusulas democráticas, que en términos generales, no han sido aplicadas ni vinculadas al proceso que pasaba el país durante la puesta en marcha de los Acuerdos de Paz en Guatemala.

De esa cuenta se encontró que para el año de 2003 la Comunidad Internacional y especialmente en el caso de la Unión Europea se pronuncian para detener su apoyo al país si no existía un cumplimiento básico de los Acuerdos de Paz y un claro compromiso por parte del Gobierno en su implementación. Esta demanda iba dirigida por el incumplimiento de las políticas de condicionalidad que existían para hacer efectiva la cooperación al desarrollo, como lo era: la poca transparencia en el manejo de los fondos; limitada voluntad política; la ingobernabilidad existente; el frágil Estado de Derecho que se vivía en ese período; y una limitada visión de país con relación al desarrollo. Lo anterior generó incertidumbre y una pérdida de perspectiva sobre la temática de la paz. Con el cambio de período de gobierno en el 2004, el contexto político, social y económico continuó en la misma vía del gobierno anterior, con la única diferencia de que la Comunidad Internacional dio un voto de confianza al nuevo gobierno. Para el año de 2007 la Agenda de la Paz se encontraba a la deriva, con un riesgo rotundo de su desaparición y con ello la imposibilidad de transformación, paz y desarrollo, que sólo los Acuerdos posibilitarían.

Según entrevista realizada a Licenciado Mynor Argueta, Subdirector de Crédito Público del Ministerio de Finanzas, desde el período de gobierno del

Presidente Berger, “la Unión Europea priorizó según su línea estratégica o de acción a que sector de Guatemala daría cooperación”.

Según Cecilia Ordóñez asistente de cooperación de la Comisión Europea en Guatemala, el procedimiento y la forma de financiar la ayuda a los países receptores se lleva bajo la forma de un contrato o convenio ya establecidos por la UE. En este caso la forma en como lo maneja la UE es que ella solicita una auditoria para verificar que los fondos sean utilizados para los fines por los que fueron solicitados. En este proyecto o en cualquier proyecto a presentar, el presupuesto de este debe de incluir el costo de esta auditoria.

Al mismo tiempo en dichos convenios la UE maneja criterios de exclusión en cuanto a otorgar ayuda por este y se basan: Por nacionalidad o región geográfica del país. (Excluyendo a EE.UU. y Japón).

Esos criterios de exclusión consisten en que la ayuda o cooperación se reduce notablemente para países de ingreso medio, por temática sectorial (aumentando la importancia al medio ambiente, el desarrollo social. Esto no significa que las áreas tradicionales de cooperación desaparezcan, sino que pasarán a un segundo plano dentro de las prioridades de la UE.

En el caso de Guatemala, esta solicita de acuerdo a sus cláusulas del convenio establecido como lo son:

- Transparencia en el control contable: Que exista una contrapartida o aporte por parte del Gobierno solicitante y las ONG
- Los proyectos son anuales de cooperación.
- Para Guatemala se aplica el modelo 2009 (vigente) modelo de cooperación centralizado y descentralizado.¹⁵ Son ejecutados por la UE en el país beneficiario, el cual o los cuales no son negociables.

¹⁵ Ver Convenios página UE: http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/financing_agreent/index_es.htm

- Estos convenios agregan también que después de 3 años de la firma del convenio no se puede hacer una contratación, ya que esta debe de estar contemplada en el presupuesto del proyecto.
- Estos convenios incluyen también una disposición técnica incluida como anexo en el convenio suscrito y un manual de visibilidad.

Por último indica Cecilia Ordóñez que el procedimiento aplicado conveniente habitual es la licitación para proyectos, en donde indican las bases y condiciones de participación y están dirigidas a las ONG's. Asimismo indicó que hay un problema frecuente con el gobierno para realizar una auditoria de los proyectos, la parte solicitante no contempla este rubro en el costo del proyecto y nuevamente solicitan a la UE más fondos para realizar la auditoria.

Queda claro que las condicionantes o parámetros para otorgar ayuda o cooperación a los países en vías de desarrollo, vienen desde los mismos modelos o parámetros internos de los países donantes. Dichas condicionantes las deben adoptar los países en vías de desarrollo a sus conductas por medio de un procedimientos de políticas o convenios para que se de la ayuda o cooperación.

5.4 Avance y Armonización de la Cooperación:

Fue claro que para la década de los años 1990, las PAE habían tenido resultados de desarrollo muy bajos, como empobreciendo más a los pobres, y habían resultado en un serio deterioro de las relaciones entre donantes y receptores, con un avance muy limitado de las políticas de país.

Fue en ese contexto que la eficacia se convirtió en una referencia clave para la agenda de la ayuda. La contribución de la ayuda al desarrollo fue débil e incluso contraproducente, porque los países receptores carecían del compromiso y de las

capacidades suficientes con base en un régimen de ayuda basado en la condicionalidad. Por consiguiente, había que cambiar la arquitectura de la ayuda y construir nuevas relaciones.

Las primeras opciones claves para un nuevo paradigma de asociación surgieron de un informe del Comité de Ayuda al Desarrollo –CAD- en 1996, que estableció roles individuales y conjuntos para donantes y receptores incluyendo profundos cambios por partes de los donantes.

De ello, el surgimiento de la Declaración de París con espíritu de relaciones de ayuda mas igualitaria y una amplia agenda técnica enfocada a cinco principios, 51 compromisos y 12 indicadores.¹⁶

Esa curiosa mezcla entre una determinación técnica declarada y obligaciones políticas, pero no contractuales, podría ser la razón de la dinámica que se ha desarrollado como resultado de la Declaración de París, por tanto se convertido en la única opción para muchas agencias donantes, ministerios y oficinas de coordinación de la ayuda de países receptores y ministerios financieros, junto con la sociedad civil de los países receptores. Permitiendo que los actores proyecten sus reivindicaciones sobre la política de la relación de ayuda, así como entrar en debates sobre indicadores técnicos claramente definidos” (Trinidad, 2007, p.6).

Actualmente la Declaración de París tiene una hegemonía a nivel de las sedes en términos de declaración de intenciones. No obstante se ha alcanzado un progreso limitado en la implementación de los principios.

Con la Firma de la Declaración de París, por parte de los PVD se tejieron los hilos de pensamiento y actuación en la cooperación al desarrollo sobre nuevos consensos.

¹⁶ Cuyos puntos se abarcaron en el capítulo II de esta investigación. Y se encuentran en la Declaración de París. Ver anexos.

Este nuevo consenso se trata pues sobre la vinculación entre la gobernabilidad de los países socios y la mayor previsibilidad del volumen de la ayuda por parte de los países donantes, fundamentándose el redescubrimiento del Estado como facilitador del desarrollo socioeconómico. Es por ello que esta Declaración refleja una nueva apuesta por el Estado como actor del desarrollo, al incidir en estructuras y mecanismos de actuación gubernamental, utilizando para ello la imagen de una “arquitectura” de la ayuda.

En concreto, “la coordinación entre los países donantes (armonización), la inserción de las actuaciones de los donantes en las estructuras y procedimientos nacionales (alineación) y el papel de liderazgo del gobierno nacional (apropiación) se combinan con un nuevo tipo de relaciones entre los receptores –llamados socios- y los donantes (mutua responsabilidad y una mayor preocupación por el impacto de la ayuda (gestión basada en resultados)” (Trinidad, 2007, p.7).

Dichos aspectos forman un consenso internacional, su traducción en términos institucionales y operativos siguen pautas muy distintas en cada país. Por consiguiente, la Declaración de París deja atrás un mundo westfaliano de la ayuda con sus condicionalidades y mecanismos para eludir al Estado. Abre un espacio tanto por debajo como por encima del Estado. Es decir, que por debajo la ciudadanía se vincula con los procesos de diseño de políticas y la asistencia de servicios públicos. Y por encima, porque los países socios y los donantes se mueven en un marco consensuado de la gobernabilidad global de la ayuda, que se ha establecido en distintos foros multilaterales.

Ha esta nueva orientación de la comunidad de donantes con relación a los Estados y la ciudadanía de los países en vías de desarrollo se denomina el régimen de pos condicionalidad de la ayuda. Identificando a la armonización de esa cuenta “como un proceso que consiste en una mejor coordinación y complementariedad entre los donantes con respecto a los marcos integrales de desarrollo y las políticas del país socio. Orientándose hacia una mayor cohesión y

la puesta en práctica de nuevos instrumentos, como aportación común de fondos y el diálogo político conjunto, que se traduce en una mayor influencia en las políticas del país receptor y un mayor impacto en su sistema político y los procesos políticos institucionales” ” (Trinidad, 2007, p.10)

La Declaración de París, intercede porque las acciones de los donantes sean más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces. Por tanto, la armonización representa una doble dinámica, en la que los donantes dirigen su actuación hacia un mayor nivel de intervención, es decir desde la puesta en práctica directa hacia el diálogo político y mediante programación y evaluación conjuntas además de nuevas formas de cooperación delegada hacia una mayor coordinación.

A pesar de los aspectos que impulsa la Declaración de París, muchos de los donadores entre estos la UE, manejan otros aspectos que sean congruentes primordialmente con su política exterior, como con los parámetros dados a nivel global por foros de alto nivel.

En lo que respecta al seguimiento que le ha dado Guatemala a la Declaración de París, los resultados son pocos y lentos. Para ello Guatemala contó con la creación del Consejo de Cooperación Internacional¹⁷, cuyo objetivo consistió en hacer efectiva la Apropriación, Alineación, Armonización, Responsabilidad y Resultados de acuerdo con la Declaración de París. Con ello Guatemala debía contar con un Plan Nacional de Desarrollo; Que la Cooperación Internacional se alinearé a las Políticas Públicas al Plan de Gobierno y a las prioridades nacionales; Contar con un Plan o Estrategias de desarrollo operativas. Asimismo contar con un Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas fiables; Que los flujos de ayuda para el sector estatal, debieran estar reflejados en el Presupuesto Nacional; Que los cooperantes utilicen la cuenta única de donaciones

¹⁷ CCI: Este se conformó como un instrumento político y ejecutivo de coordinación y toma de decisiones. Integrado por la SEGEPLAN, el MINFIN y el MINEX.

para el registro de desembolsos y ejecución de las donaciones externas; Implementar sistemas de monitoreo y evaluación de la cooperación internacional.

Este monitoreo y seguimiento de la Declaración de París lo han realizado por medio de la aplicación de la encuesta que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desarrolló, para darle cumplimiento a los compromisos suscritos a nivel internacional, para incrementar la Eficacia y Eficiencia de la Ayuda Oficial al Desarrollo. La encuesta muestra bajo que indicadores y medios de verificación utilizan los países para poder cumplir dicha Declaración.

De esa forma, el proceso de la implementación de *la Apropriación y Alineación* se basó mediante la medición de estrategias de desarrollo en una escale de E a A, siendo E la ausencia de una estrategia de desarrollo y A constituyéndose en una estrategia desarrollada y totalmente operativa. Esta medición se denominada Country Policy and Institutional Assesment¹⁸ del Banco Mundial, metodología utilizada por la OCDE para medir los niveles de fiabilidad de los sistemas de Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) en los países, donde para Guatemala dicho estudio aún no existe. Pero su equivalencia se ha utilizado la evaluación detallada de los indicadores (PEFA) que ha permitido medir el desempeño en la GFP en Guatemala. En donde los Flujos de Ayuda se están alineando con las prioridades nacionales entran aquí los presupuestos anuales como también la asistencia presupuestaria.

La Armonización esta siendo medida con el reforzamiento de las capacidades con apoyo coordinado midiendo el grado de alineación de la cooperación técnica del donante con los objetivos y las estrategias de desarrollo de capacidades del socio en este caso de Guatemala. Por lo tanto mide el rendimiento de los países socios como de los donantes.

¹⁸ Política Interna y Evaluación Institucional.

La Gestión por Resultados ha sido medida en que los países posean marcos de evaluación centrados en resultados; en este caso los países y los cooperantes trabajen juntos para gestionar los recursos en base a resultados y a emplear la información para mejorar el proceso de adopción de decisiones. Entre los aspectos más importantes esta la coordinación entre ministerios para una gestión más efectiva de la ayuda.

Y Responsabilidad Mutua se ha basado en el indicador que los países poseen evaluaciones de los sistemas de rendición de cuentas mutua. En este caso los países y cooperantes crean mecanismos basados en el país que puedan facilitarle evaluación conjunta de la aplicación de los compromisos sobre la eficacia del ayuda. En este caso los espacios de coordinación central y sectorial son propicios para definir mecanismos de responsabilidad mutua.

Actualmente en seguimiento a estas acciones que Guatemala a hecho y que van a paso lento indicó el Licenciado Mario Azmitia¹⁹ aun se conserva integrado el consejo de cooperación por las 3 instituciones, asimismo se continúa con el trabajo de cada mesa sectorial de Salud, Educación, Justicia-Seguridad y de la coordinación de la cooperación internacional.

La Secretaria protempore del G-13 la tiene el Reino de los Países Bajos, cuya política en materia de cooperación es de reducir la ayuda a Guatemala.

En ese sentido, el Lic. Azmitia considera que los cooperantes están a la expectativa de la actuación del Gobierno para la coordinación y operatividad de los fondos obtenidos de la convocatoria que hiciera Guatemala a través de la Reunión de cooperantes 2010 para recaudar fondos por el Mich y Pacaya y de la reciente Reunión sobre Seguridad realizada en junio 2011.

Sin embargo, es conveniente que para el seguimiento del trabajo del Consejo de Cooperación y Supervisión y acompañamiento de las mesas, es

¹⁹ Subdirector de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores.

necesario mas recurso humano y la creación de una unidad en cada institución (SEGEPLA, MINFIM y MINEX), lo cual conllevaría mayor recurso financiero y una reestructuración en cada el área de cooperación de estas instancias.

Aunque ha existido un una coordinación se ha visto interrumpido el avance de la Declaración, pues de no haber una acción del Gobierno para la coordinación y operatividad de los fondo que ha hecho Guatemala, así como de la atención especifica y aplicación que requiere cada uno de los aspectos que proclama la Declaración de París, como de una firme voluntad política en conjunto.

Se destaca que la actual situación mundial ha tenido a modificar las áreas geográficas que son consideradas prioritarias para la cooperación internacional. Eso ha permitido a los principales donantes por razones vinculadas a sus propios intereses nacionales, seleccionar otras áreas de interés, que están desplazando a América Latina como beneficiaria de cooperación y haciendo que ésta sea más focalizada y selectiva. Asimismo, los donantes han establecido nuevos criterios que definen las prioridades para dar cooperación, como lo es la clasificación de los países por su nivel de renta, por su compromiso con el ambiente, por su estabilidad macroeconómica, y otros factores similares” (Avances y Desafíos de las Políticas Públicas en la administración BERGER: Ejercicio de Transición, 2007-2008 p. 181).

Para el caso y como ejemplo, el avance de la ayuda o cooperación que proporciona la UE a Guatemala, se ha enfocado en la ejecución de los ADP esto es a través de las estrategias país (Country Strategy Paper –CSP-), que se complementan financieramente a través de programas y proyectos adicionales como son: ALA, ECHO, EIDHR, ALBAN, ALFA, AL INVEST, @LIS, URB-AL, EurosociAL, y OBREAL. Las CSP son instrumentos que le brindan a la UE un escenario más claro de la realidad del país, de las prioridades y de las acciones del Gobierno, con el objeto de definir los sectores de intervención por periodos determinados, así como el monto global a desembolsar. Dichos sectores de

intervención deben ser coherentes con las políticas de la UE. Mismas que están influenciadas por la dinámica internacional y por los deseos de la UE de verse en la arena internacional como un “actor global”.

Esto podemos verlo reflejado mas que todo, en la promoción del respeto a los DDHH, al Estado de Derecho, a la cohesión social, a los ODM, a la securitización internacional. Sin dejar la búsqueda de cierto grado de afinidad con los temas de interés en el país beneficiario.

En el caso de Guatemala, la UE ha implementado tres CSP, las cuales desde su creación no han sido consultadas, y no se han negociado los temas hacia donde se dirige la cooperación. Sin embargo en las tres CSP se han establecido como objetivo general apoyar los ADP.

Estas tres estrategias, están comprendidas en varios periodos: siendo la primera que va desde 1997 al 2000, como el inicio de la construcción de la paz en Guatemala que incluía el desarrollo del país, principalmente en el desarrollo rural y social, fortalecimiento de las instituciones públicas, apoyo de la democracia, combatir la pobreza, apoyo al sector privado.

La segunda estrategia que va de 2002-2006 cuyos objetivos específicos se enfocaron en: consolidar y modernizar el Estado, democratizar y proteger los DDHH, apoyar el desarrollo local y la descentralización y contribuir con el crecimiento de la economía.

La tercera estrategia, firmada el 19 de abril de 2007 la cual cubrirá un periodo de 7 años (2007-2013) con una asignación de 135 millones de euros. Se observó el énfasis que le da la UE a la cohesión social e integración regional, con lo cual una vez más se reorientan los objetivos. Este cambio de objetivos por parte de la UE obedece a los compromisos asumidos en la Declaración Guadalajara y reiterados en la Declaración de Viena en mayo 2006. Es por ello que en la última estrategia se postulan como objetivos específicos: 1) lograr una mayor cohesión

social y seguridad ciudadana y 2) contribuir con los ODM, por medio de estrategias económicas y sociales, a través del proceso de integración regional.

Sin embargo, los cambios que ha realizado en cuanto a objetivos específicos que ha implementado la UE deben ser cuidadosos al respecto, ya que podría traer como consecuencia la dilución de resultados sobre los proyectos implementados hasta el momento.

A parte, la UE no deberá dejar de lado las nuevas orientaciones dadas por la Declaración de París sobre la apropiación, alineación y armonización de la cooperación internacional para que congruente con sus lineamientos de política de cooperación se obtenga un mayor impacto de la cooperación internacional.

Según el registro que presenta SEGEPLAN en cuanto al avance de la cooperación internacional, durante el período de 2004-2007, la cooperación suscrita mostró un comportamiento de alzas y bajas, no obstante esta situación no es imputable a decisiones de los cooperantes, sino al tipo de operaciones que Guatemala solicitó e impulsó y que en general están vinculadas a desembolsos rápidos. Según estos registros Guatemala en comparación con otros países centroamericanos, no es altamente dependiente de la cooperación internacional, pero si lo es a nivel latinoamericano, porque contribuye en un 50% del financiamiento de apoyo a los esfuerzos nacionales, según dicho informe la cooperación en su conjunto representa más del 50% del financiamiento que se destina al Presupuesto de Inversión Pública.

Al analizar el grado de importancia de la cooperación internacional en los diferentes sectores se confirma que se ha logrado orientar a este tipo de recursos a sectores y actividades que el gobierno ha definido como prioritarios. Pero no obstante, es necesario que desarrollen estrategias sectoriales de largo plazo y de desarrollar planes de desarrollo.

En cuanto a los tipos de operaciones que se están ejecutando, en su mayoría siguen estando enfocados a programas y proyectos, lo que disminuye el impacto de la cooperación y dificulta su seguimiento y transparencia. Esta situación ha sido cambiada por el gobierno según periodo de estudio porque definió algunas operaciones de apoyo sectorial y presupuestario. Esperando que esta tendencia de operaciones se sigan realizando en los próximos años.

CONCLUSIONES

- La evolución de la cooperación por parte de los diferentes procesos o contextos históricos internacionales, ha transformado a la cooperación internacional como un medio o instrumento de transferencia de lineamientos o parámetros, en donde los Estados receptores se hacen dependientes de la composición, orientación, cantidad, consideraciones y acciones de la cooperación por parte de los países cooperantes. Dicha funcionalidad de la cooperación es alcanzada por medio de mecanismo, condicionantes y determinantes para el alcance del desarrollo y bienestar de la nación. Dicha funcionalidad converge en lo que ahora se le denominada la nueva arquitectura de la ayuda para un amplio consenso entre gobierno y donantes para hacer la ayuda más efectiva.
- La cooperación internacional, no puede concebirse como un medio que genere cambios en los diversos problemas estructurales y coyunturales de un país, como en el caso de Guatemala, sino como instrumento de apoyo y parte de los recursos nacionales de un Estado.
- La denominada nueva arquitectura de la ayuda; Apropiación, Armonización y Alineación planteada en la Declaración de París por parte de los donantes, considera y propone condicionantes en donde buscan que la ayuda se canalice por la vía presupuestaria de los gobiernos.
- Los altos índices de corrupción, la falta, creación o seguimiento de herramientas, mecanismos de transparencia o una política de transparencia formal, provoca serios riesgos sobre el impacto que la cooperación internacional, sobre todo la proporcionada por la Unión Europea pueda tener en Guatemala.

- El carácter de las políticas de Gobierno se debe a que esta se sitúa dentro de los intereses específicos del Gobierno tal el caso de la política de transparencia manejada durante el periodo de gobierno del ExPresidente Oscar Berger, que fue un componente importante en el ejercicio de la función pública. Para estas acciones se debe propiciar la determinación y continuidad de la misma, para que no impere la impunidad, corrupción y la falta de transparencia.
- Se observó una débil política de transparencia durante dicho periodo de estudio y aunque se inició con la institucionalización de sistemas y herramientas para una mejor eficacia y eficiencia de los recursos públicos del Estado, débiles y sin seguimiento. Es importante hacer notar que la aprobación del Acuerdo Gubernativo 645-2005 de Acceso a la Información Pública, deja claro, que todos los actos de la administración del Estado son públicos, y quien este interesado tienen derecho a obtener, en cualquier momento, la información que desee saber, sobre el manejo de los recursos del Estado.
- En cuanto al avance y armonización de la cooperación proporcionada a Guatemala, se estima según registros de Segeplan, altas y bajas, al tipo de operaciones que Guatemala solicitó e impulsó y que en general están vinculadas a desembolsos rápidos. Guatemala en comparación con otros países centroamericanos, no es altamente dependiente de la cooperación internacional, pero si lo es a nivel latinoamericano, porque contribuye en un 50% del financiamiento de apoyo a los esfuerzos nacionales. Estimándose que mas del 50% del financiamiento se destinó al Presupuesto de Inversión Pública.

RECOMENDACIONES

- Para el Estado de Guatemala y los actuales Gobiernos de la República, a través del mejor consenso, emita una política de transparencia formal, que garantice la democracia y una convivencia más justa y equitativa. Y que al mismo tiempo modificar las prácticas en materia de ayuda internacional, para ello remodelar comportamientos y fomentar una verdadera voluntad política para el seguimiento a los compromisos suscritos a nivel internacional como lo es la Declaración de París.
- Para la Unión Europea garantice una profunda, minuciosa y objetiva evaluación del impacto de sus estrategias de cooperación, que sean congruentes a su política exterior como a los compromisos suscritos a nivel internacional, así como el de alinear los medios e instrumentos para hacer cumplir sus políticas de condicionalidad de la cooperación, para que de esa forma puedan verse reflejados en los proyectos implementados y finalizados.
- Para la Sociedad Civil, que sea participe en la toma de decisiones y soluciones sobre el uso y manejo de los recursos del Estado, al mismo tiempo que haga promover el uso de la transparencia en cualquier ámbito de su vida cotidiana.
- Para la Universidad de San Carlos de Guatemala, más que una casa de estudios, sea impulsora en dar a conocer estas investigaciones de interés para el país y velar para que en su mayoría sean aplicadas y puedan dar soluciones a estos problemas que no permiten la prosperidad de la democracia.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Theissen, A. (2001). *Proyecto de Incidencia: Criterios para la Incidencia, Formulación de Propuestas de Políticas Públicas*. Guatemala. Editorial Serviprensa.

Borrayo, L. (1998) *Las Fronteras del Sur: Política Internacional en la Perspectiva del Tercer Mundo*. Guatemala: Ediciones Internacionales.

Cáceres, M. (2007) *La Cooperación para el Desarrollo de la UE en Guatemala 1997-2007: 10 años Acompañando los Acuerdos de Paz*. Trabajo de Investigación. Programa: Relaciones Internacionales e Integración Europea. Barcelona, España.

Carlazzoli, Juan. (2001). *Proyecto de Incidencia: Criterios para la Incidencia, Monitoreo de Políticas Públicas*. Guatemala. Editorial Serviprensa.

Contreras De León, S. (2003). *Las Responsabilidades del Estado en la implementación de la Nueva Política Agraria*. Tesis de Grado, Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos de Guatemala.

Cruz de la C., Barrig y Rodríguez A. (2008) *El Financiamiento para la igualdad de género y la nueva "arquitectura de la ayuda" Los casos de Guatemala y Perú*. España:Fundación Carolina.

Edwards, M. (2002). *Un Futuro en Positivo, La Cooperación Internacional en el Siglo XXI, Colección de Libros de Encuentro*. España: Interpón Oxfam.

Granell, F. (2006). *La Política de Cooperación al Desarrollo de la UE. ICE Las Políticas Comunitarias: Una visión interna*. Madrid, España.

García Palacios, O. (2006). *Políticas Públicas: Productos del Sistema Político*. Por Easton, D. (1953) *The Political System* Libro Electrónico. <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html>. Guatemala. López Rivera, O. (2006). *Alcances y Limitaciones de las Políticas Públicas ante la Pobreza: Serie debates y Propuesta sobre la Pobreza No. 2.*: FLACSO. Guatemala. P

Indice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. (2007). Centro de Análisis e Investigación México. Impresiones Troqueles, S.A. Managua, Nicaragua. www.asas.org.ni/files/ro7.pdf

Lechuga, Chica, Cesar, A. (2006). *Auditoria Social de la Teoría a la Realidad. Estudio para validar técnicas y Procedimientos de la Auditoría Social, como herramienta de Transparencia, para uso de la sociedad civil en relación con el Estado*. Documento Segeplan.

Manual de Acceso a la Información para Funcionarios Públicos. (2007). Proyecto "Promoción de la Transparencia en Guatemala. Segunda Fase. Soluciones Creativas. Magna Terra Editores. S.A. Guatemala.

Mendez Muñoz, M. (2008). *La Cooperación Descentralizada de entes Autónomos del Reino de España, Hacia Municipios del Departamento de Quetzaltenango, Guatemala, a través del instituto, en el periodo de 1999 y 2007*. Tesis de Grado Escuela de Ciencia Política.

Mezones, F. (2006). *Transparencia en la Gestión Pública: Ideas y experiencias para su viabilidad*. Guatemala: Magna Terra, Editores, S.A.

Morales, H. (2007) *¿Por qué tanta Frustración? La cooperación internacional en la década de la agenda de la paz en Guatemala*. Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.

Montepeque, C. (2007) *La Cooperación Internacional y la Visión de Desarrollo de la Fuentes Cooperantes. Estudio de Caso sobre la Cooperación de EE.UU. Japón y Unión Europea para Guatemala, a partir de los Acuerdos de Paz*. Tesis de Grado Escuela de Ciencia Política.

Montufar, C. (2005) *América Latina y el (Des) Orden Global Neoliberal, Hacia un Nuevo Marco Interpretativo de la Asistencia Internacional para el Desarrollo: Guatemala*. Extraído en marzo de 2006 de <http://www.eumed.net/libros/2005/merc/2g.htm>.

Mito y Realidad de la Ayuda Externa a América Latina al 2006. ALOP (Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción) Lima, Perú 2005.

Rodríguez, Álvarez, W. (2006). *La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y su Incidencia en Guatemala*. Tesis de Grado. Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos de Guatemala.

Rouquayrol, L., S. Herrero (2006) *Guía sobre la Cooperación: Unión Europea-América Latina*. AL*INVEST, EUROPEAID Oficina de Cooperación. Comisión Europea.

Skinner Klée, C., Lapuente, O. (Ed.) (2004-2008). *Las Políticas Públicas apoyadas desde la Vicepresidencia de la República de Guatemala*.

Transparencia y Anticorrupción en el Sistema de Justicia de Guatemala, (2003-2005).Modulo Institucional: *Proyecto "Programa Promoción de la Transparencia y Fortalecimiento Institucional"*.

Trinidad, A. (2007).Informe: *Nuevas Orientaciones de la Cooperación Internacional*. Ministerio de Relaciones Exteriores. Guatemala

Urla, M. (2003) *Función de la Unión Europea en la Globalización, Análisis de la Asistencia Comunitaria para el Desarrollo Económico de Guatemala*. Tesis de Grado Escuela de Ciencia Política

Documentos Oficiales:

- Avances y Desafíos de las Políticas Públicas en la Administración Berger: Ejercicio de Transición. Transición Política 2007-2008.
- Documento Taller de Capacitación sobre Apropiación, Alineamiento, y Armonización (AAA), aplicado a la Encuesta de la OCDE. Para la Eficacia de la Ayuda en Guatemala. 2011 SEGEPLAN.
- Informe de los Lineamientos Generales de Transición de Gobierno 2004-2007. Presidente Oscar Berger, SEGEPLAN, Guatemala 2007-2008.
- Ensayo sobre Las Nuevas Orientaciones de la Cooperación Internacional, Por Embajador Alfredo Martini, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008.
- Informe del Mapeo de la Cooperación Internacional Once Departamentos de Guatemala. Subsecretaría de Cooperación Internacional. Dirección de Cooperación Internacional Territorial. SEGEPLAN, Noviembre de 2009.
- La Institucionalidad Formal de las Políticas Públicas en Guatemala. Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia: Dirección de Política Económica y Social: Serie de Documentos de Trabajo 01-2007.
- Política de Cooperación Internacional, Secretaria de Planificación y Programación SEGEPLAN, Guatemala, Enero de 2004
- Revista Comisión Presidencial para la Transparencia y Contra la Corrupción (2007). Guatemala.

Documentos, Paginas y/de Internet:

- Acceso a la Información Pública: Opinión. Extraído 14 de julio de 2011. <http://www.elperiodico.com.gt/opinión/33937>
- Declaración de París sobre la Eficacia de Ayuda y Desarrollo: Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad, 2 de marzo de 2005. Extraído el 01 de junio de 2009 de www.oecd.org/cad.
- Folleto: El Funcionamiento de la Unión Europea (2003) Unión Europea.
- Folleto: La Unión Europea en el Mundo: La Política Exterior de la Unión v.
- Hacia un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (2006) Documento 1. Consejo Técnico de la Asociación Guatemalteca de Exportadores AGEXPRONT.
- Ministerio de Finanzas Públicas: Proyecto Sistema Integrado/Administración Financiera y Control (SIAF-SAG) Resumen Ejecutivo. Extraído el 05 de agosto de 2009 de www.siafsag.gob.gt
- Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia. SEGEPLAN. www.segeplan.gob.gt
- Unión Europea y Guatemala, Documento de Estrategia (2002-2006) Guatemala. (http://europa.eu.int/comm/external_relations/guatemala/csp/index.htm).
- Pagina Oficial de la Unión Europea: La Unión Europea en el Mundo: http://Europa.eu/abc/panorama/index._es.htm. final

ANEXO

**Aumentar Juntos
la Eficacia de la Ayuda
al Desarrollo**



Foro de Alto Nivel
París ■ 28 de Febrero - 2 de Marzo de 2005

DECLARACIÓN DE PARÍS SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO

Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad

I. Exposición de los Objetivos

1. Nosotros, Ministros de países desarrollados y en desarrollo, responsables de fomentar el desarrollo, y nosotros, Directivos de instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales, reunidos en París el 2 de marzo de 2005, estamos resueltos a emprender acciones de largo alcance y supervisables con vistas a reformar las formas en las que suministramos y gestionamos la ayuda, mirando hacia el futuro la revisión quinquenal de la ONU de la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) más adelante en el año. Como en Monterrey, reconocemos que si es necesario aumentar el volumen de la ayuda y de los otros recursos del desarrollo para lograr estos objetivos, también es preciso aumentar al mismo tiempo de manera significativa la eficacia de la ayuda al Desarrollo, así como respaldar el esfuerzo que realizan los países socios reforzando sus gobiernos y mejorando el desempeño del desarrollo. Esto será tanto más importante si las existentes y nuevas iniciativas bilaterales y multilaterales conducen a ampliar todavía más la ayuda.

2. En este segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, proseguimos la Declaración adoptada durante el Foro de Alto Nivel sobre Armonización en Roma (febrero de 2003) y los principios fundamentales avanzados durante la Mesa Redonda de Marrakech sobre la Gestión orientada a los resultados del desarrollo (febrero de 2004), porque creemos que incrementarán el impacto de la ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerando el crecimiento y agilizando el cumplimiento de los ODM.

Aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo

3. Reafirmamos los compromisos realizados en Roma de armonizar y alinear el suministro de la ayuda al desarrollo. Nos anima el que muchos donantes y países socios están haciendo de la eficacia de la ayuda al desarrollo una prioridad de primer orden, y reafirmamos nuestro compromiso de acelerar el progreso en su aplicación, especialmente en las áreas siguientes:

- i. Reforzar las estrategias de desarrollo nacional de los países socios y sus marcos operativos (por ej.: planificación, presupuesto y marcos de evaluación del desempeño).
- ii. Aumentar la alineación de la ayuda al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios, ayudando a incrementar sus capacidades.
- iii. Intensificar la mutua responsabilidad de donantes y países socios hacia sus ciudadanos y parlamentos, en cuanto a sus políticas, estrategias y desempeño en materia de desarrollo.
- iv. Eliminar la duplicación de esfuerzos y racionalizar las actividades de donantes, para alcanzar el máximo rendimiento posible.
- v. Reformar y simplificar políticas y procedimientos de los donantes para favorecer un comportamiento de colaboración y la alineación progresiva con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios.

- vi. Definir medidas y estándares de desempeño y responsabilidad para los sistemas de los países socios en gestión de finanzas públicas, aprovisionamiento, salvaguardias fiduciarias y evaluación medioambiental, aplicándolos de manera rápida y extensa, de acuerdo con las buenas prácticas ampliamente aceptadas.
4. Nos comprometemos a emprender las acciones concretas y efectivas para tratar los planteamientos remanentes, entre los que figuran:
- i. Debilidades en las capacidades institucionales de los países para desarrollar e implementar estrategias de desarrollo nacional dirigidas a los resultados.
 - ii. Falta de compromisos que sean más previsibles y multianuales sobre los flujos de ayuda suministrados a los países socios.
 - iii. Delegación de autoridad insuficiente a los actores de campo de los donantes y falta de incentivos para colaboraciones de desarrollo eficaz entre donantes y países socios.
 - iv. Integración insuficiente de programas e iniciativas globales en la agenda ampliada de desarrollo de los países socios, incluso en áreas críticas como VIH/Sida
 - v. Corrupción y falta de transparencia que socavan el apoyo público, imposibilitan la movilización y asignación eficaz de recursos, y desvían los recursos destinados a actividades vitales para erradicar la pobreza y para un desarrollo económico sostenible. Donde existe, la corrupción impide que los donantes confíen en los sistemas de los países socios.
5. Reconocemos que es realizable y necesario aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo, pasando por todas las formas de la ayuda. En el momento de determinar las formas más eficaces para suministrar la ayuda, nos guiaremos por las estrategias y prioridades de desarrollo establecidas por los países socios. Individual y colectivamente, elegiremos y diseñaremos las formas adecuadas y complementarias tendentes a potenciar lo más posible su eficacia combinada.
6. De acuerdo con la Declaración, intensificaremos nuestros esfuerzos para proporcionar y utilizar la ayuda al desarrollo, incluso los flujos crecientes prometidos en Monterrey, con vistas a racionalizar la fragmentación de las actividades de donantes a escala nacional y sectorial, que en demasiados casos es excesivo.

Adaptar y aplicar a las distintas situaciones de los países

7. También es necesario aumentar la eficacia de la ayuda para situaciones desafiantes y complejas, como el maremoto que arrasó a los países costeros del Océano Índico el 26 de diciembre de 2004. En tales situaciones, es crucial armonizar la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo en el marco de las agendas de crecimiento y reducción de la pobreza de los países socios. En los estados frágiles, al tiempo que apoyamos la construcción del estado y el suministro de servicios básicos, nos aseguraremos que los principios de armonización, alineación y gestión orientada a los resultados están adaptados a entornos de gobiernos y capacidades débiles. De manera general, estamos decididos a prestar especial atención a estas situaciones complejas en nuestra labor para aumentar la eficacia de la ayuda.

Especificar indicadores, calendarios y metas

8. Reconocemos que las reformas sugeridas por esta Declaración requerirán un apoyo político continuado de alto nivel, peso paritario y acciones coordinadas a escalas globales, regionales y nacionales. Nos comprometemos a acelerar el ritmo del cambio poniendo en práctica los Objetivos de Cooperación presentados en la Sección II, en un espíritu de mutua responsabilidad, y a medir el progreso de acuerdo con 12 indicadores específicos en los que hemos adoptado hoy y que figuran en la Sección III de esta Declaración.

9. Para estimular aún más el progreso, fijaremos estas metas hasta el año 2010. Estas metas que involucrarán tanto a los países socios como donantes, están diseñados para seguir y favorecer los avances a nivel global entre los países y las agencias que se han consensuado en esta Declaración. No apuntan a perjudicar o sustituir a ninguna de las metas que puedan desear

establecer individualmente los países socios. Hemos decidido hoy fijar cinco metas preliminares según indicadores que figuran en la Sección III. Estamos de acuerdo para valorar estas cinco metas y para adoptar metas que correspondan a los últimos indicadores como se indica en la Sección III, antes de la Cumbre de la AGNU en Septiembre de 2005, pidiendo a la cooperación de donantes y socios acogidos en el CAD que se preparen a ello urgentemente. Mientras tanto, son bienvenidas las iniciativas de países socios y donantes para establecer sus propias metas para mejorar la eficacia de la ayuda dentro del marco de los compromisos de cooperación e indicadores adoptados. Por ejemplo, ciertos países socios ya han presentado planes de acción, y un amplio número de donantes ya ha anunciado nuevos importantes compromisos. Invitamos a todos los participantes que deseen proporcionar información sobre tales iniciativas que las sometan hasta el 4 de abril de 2005 para su correspondiente publicación.

Supervisar y evaluar la implementación

10. Dado que es difícil demostrar los progresos reales a escala de los países, bajo el liderazgo de los países socios evaluaremos periódicamente nuestros progresos mutuos a escala nacional, tanto cualitativos como cuantitativos, en la puesta en práctica de los compromisos adoptados en concepto de eficacia de la ayuda al desarrollo. Al efecto, utilizaremos los mecanismos pertinentes a escala de los países.

11. A escala internacional, hacemos un llamamiento a la cooperación entre donantes y países socios que pertenecen al CAD para una participación ampliada para finales de 2005, con vistas a proponer acuerdos de supervisión a medio plazo de los compromisos de esta Declaración, y con bastante frecuencia para evaluar el progreso. Entretanto, solicitamos de la asociación para coordinar la supervisión internacional de los Indicadores de Progreso incluidos en la Sección III; [afinar las metas si procede]; proporcionar las directrices apropiadas para establecer líneas base; y permitir que se reúna la información coherente a través de un abanico de países, que se resumirá en un informe periódico. También utilizaremos mecanismos de revisión paritaria y evaluaciones regionales con el objetivo de respaldar el progreso de acuerdo con esta agenda. Además, examinaremos los procesos de supervisión y evaluación independientes a través de los países -que deberían aplicarse sin representar una carga adicional para los países socios- con vistas a lograr un entendimiento más completo de cómo un aumento de la eficacia de la ayuda al desarrollo contribuye al cumplimiento de los objetivos.

12. En coherencia con el enfoque de implementación, planeamos reunirnos de nuevo en 2008 en un país en desarrollo y realizar dos ciclos de supervisión antes de proceder a controlar el progreso efectuado en la aplicación de esta Declaración.

II. COMPROMISOS DE COOPERACION

13 Desarrollos en un espíritu de mutua responsabilidad, estos Compromisos de Cooperación se basan en la enseñanza de las experiencias. Reconocemos que los compromisos tienen que ser interpretados a la luz de la situación específica de cada país socio

APROPIACION

Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo

14. Los países socios se comprometen a:

- Ejercer su liderazgo desarrollando e implementando sus propias estrategias de desarrollo nacional por medio de amplios procesos consultivos¹.
- Traducir estas estrategias de desarrollo nacional en programas operativos, priorizados y orientados a los resultados tal como están expuestos en los marcos de gastos a medio plazo y los presupuestos anuales (**Indicador 1**).
- Dirigir la coordinación de la ayuda en todos los ámbitos, así como los otros recursos del desarrollo, en diálogo con los donantes y fomentando la participación de la sociedad civil y del sector privado.

15. Los donantes se comprometen a:

- Respetar el liderazgo de los países socios y ayudarlos a reforzar su capacidad a ejercerlo.

ALINEACION

Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios

Los donantes se alinean con las estrategias de los socios

16. Los donantes se comprometen a:

- Basar su apoyo global - estrategias nacionales, diálogos de política y programas de cooperación para el desarrollo - en las estrategias de desarrollo nacional de los socios y revisiones periódicas del progreso constatado en la puesta en práctica de estas estrategias (**Indicador 3**).²
- Diseñar las condiciones, cuando sea posible, para la estrategia de desarrollo nacional de un país socio o para su revisión anual de progreso constatado en la puesta en práctica de esta estrategia. Se incluirían otras condiciones únicamente si

¹ El término 'estrategias de desarrollo nacional' incluye reducción de la pobreza o estrategias globales similares así como estrategias sectoriales y temáticas.

² Esto incluye por ejemplo la Revisión Anual del Progreso (*Annual Progress Review - APR*) de las Estrategias de Reducción de la Pobreza.

existe una sólida justificación para ello y se deberían efectuar de manera transparente y consultando estrechamente con otros donantes e interesados.

- Vincular el financiamiento con un marco único de condiciones y/o una serie de indicadores derivados de la estrategia nacional de desarrollo. Esto no significa que todos los donantes tengan condiciones idénticas, sino que cada condición de los donantes debería proceder de un marco coordinado común destinado a alcanzar resultados duraderos.

Los donantes utilizan los sistemas reforzados de los países

17. El hecho de utilizar las propias instituciones y los sistemas nacionales, donde haya bastante garantía de que se utilizará la ayuda en los objetivos aprobados, aumenta la eficacia de la ayuda reforzando la capacidad sostenible del país socio para desarrollar, aplicar y responder de sus políticas ante sus ciudadanos y su parlamento. Los sistemas y procedimientos nacionales incluyen por lo general pero no únicamente disposiciones y procedimientos nacionales para gestión de finanzas pública, contabilidad, auditorías, aprovisionamiento, marcos de resultados y supervisión.

18. Los análisis de diagnósticos son una fuente importante y creciente de información para gobiernos y donantes sobre el estado de los sistemas nacionales en los países socios. Países socios y donantes tienen un interés compartido en ser capaces de supervisar en el tiempo el progreso del mejoramiento de los sistemas nacionales. Están asistidos por marcos de evaluación del desempeño, y un abanico combinado de medidas para reformar, que avanzan a partir de la información propuesta por los análisis de diagnóstico y el trabajo analítico relacionado.

19. Los países socios y donantes se comprometen conjuntamente a:

- Trabajar conjuntamente para establecer marcos comúnmente convenidos que aporten evaluaciones fiables del desempeño, transparencia y responsabilidad de los sistemas nacionales (**Indicador 2**)
- Integrar análisis de diagnóstico y marcos de evaluación del desempeño dentro de las estrategias lideradas por los países para el desarrollo de capacidad

20. Los países socios se comprometen a:

- Ejecutar análisis de diagnóstico que aporten evaluaciones fiables de los sistemas y procedimientos del país.
- Sobre la base de cada uno de los análisis de diagnóstico, emprender las reformas necesarias para asegurar que los sistemas, instituciones y procedimientos nacionales para gestión de la ayuda y otros recursos de desarrollo son efectivos, responsables y transparentes.
- Emprender reformas como la reforma de la gestión pública, que podrían ser necesarias para lanzar y alimentar procesos de desarrollo de la capacidad sostenibles.

21. Los donantes se comprometen a:

- Utilizar los sistemas y procedimientos nacionales de la manera más extensa posible. Cuando no sea viable el uso de sistemas nacionales, establecer salvaguardias y medidas adicionales con vistas a reforzar en vez de socavar los sistemas y procedimientos de los países (**Indicador 5**).
- Evitar, de la manera más amplia posible, la creación de estructuras que se encarguen de la administración cotidiana y de la puesta en práctica de los proyectos y programas financiados por la ayuda (**Indicador 6**).

- Adoptar marcos de evaluación del desempeño armonizados para los sistemas nacionales, con el objetivo de evitar que se presenten países socios con un número excesivo de objetivos potencialmente conflictivos.

Los países socios refuerzan su capacidad de desarrollo con el apoyo de donantes

22. La capacidad para planificar, administrar, implementar y justificar los resultados de las políticas y programas son puntos críticos para alcanzar los objetivos de desarrollo partiendo de análisis y diálogo y pasando por implementación, supervisión y evaluación. El desarrollo de capacidad es la responsabilidad de los países socios, desempeñando los donantes un papel de respaldo. Necesita no únicamente basarse en análisis técnicos sólidos, sino también abarcar el entorno social, político y económico más amplio, incluyendo la necesidad de reforzar los recursos humanos.

23. Los países socios se comprometen a:

- Integrar objetivos específicos de desarrollo de las capacidades en las estrategias de desarrollo nacionales y proseguir su puesta en práctica a través de estrategias de desarrollo de la capacidad dirigidas por los países, donde sea necesario.

24. Los donantes se comprometen a:

Alinear su apoyo financiero y analítico con los objetivos y estrategias de desarrollo de la capacidad de los socios, utilizar de manera eficaz las capacidades existentes, y armonizar el apoyo al desarrollo de capacidad de manera pertinente (**Indicador 4**).

Reforzar la capacidad de gestión de finanzas públicas

25. Los países socios se comprometen a:

- Intensificar los esfuerzos para movilizar los recursos nacionales reforzando la viabilidad fiscal y creando un entorno que permita inversiones públicas y privadas.
- Proporcionar informes transparentes y fiables en tiempo oportuno sobre la ejecución del presupuesto.
- Dirigir el proceso de reformas de la gestión de finanzas públicas

26. Los donantes se comprometen a:

- Proporcionar compromisos indicativos fiables relativos a la ayuda dentro de un marco multianual y desembolsar ayuda de manera predecible y en tiempo oportuno de acuerdo con los programas adoptados (**Indicador 7**).
- Confiar de la manera más amplia posible en los mecanismos transparentes de contabilidad y presupuesto del Gobierno socio (**Indicador 5**).

27. Los países socios y los donantes se comprometen conjuntamente a:
- Implementar análisis de diagnósticos y marcos de evaluación del desempeño en la gestión de finanzas públicas que sean armonizados.

Reforzar los sistemas nacionales de aprovisionamiento

28. Los países socios y donantes se comprometen conjuntamente a:
- Utilizar normas y procesos mutuamente acordados³ para realizar diagnósticos, diseñar reformas sostenibles y supervisar implementaciones.
 - Empeñar bastantes recursos para respaldar y sostener reformas de aprovisionamiento y desarrollo de la capacidad a medio y largo plazo.
 - Compartir reacciones a escala nacional respecto a los enfoques recomendados para poder mejorarlos con el tiempo.
29. Los países socios se comprometen a tomar la dirección de los procesos de reforma del aprovisionamiento y a ponerlos en práctica.
30. Los donantes se comprometen a:
- Utilizar progresivamente los sistemas nacionales para aprovisionamiento cuando el país haya implementado modelos y procesos mutuamente adoptados (**Indicador 5**).
 - Adoptar enfoques armonizados cuando los sistemas nacionales no cumplan con los niveles de desempeño mutuamente adoptados o cuando los donantes no los utilicen.

Ayuda desligada: obtener más valor para el dinero

31. Desligar la ayuda aumenta generalmente la eficacia de la misma reduciendo los costes de transacción para los países socios y mejorando la apropiación y la alineación de los países. Los donantes del CAD mantendrán sus esfuerzos para llevar a cabo progresos en concepto de ayuda desligada, como se fomentan en las Recomendaciones CAD 2001 sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo Desligada para los Países Menos Adelantados. (**Indicador 8**).

³ Como han desarrollado conjuntamente el CAD-OCDE – Banco Mundial en la Mesa Redonda sobre refuerzo de las capacidades de aprovisionamiento en los países en desarrollo.

HARMONIZACION

Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces

Los donantes implementan disposiciones comunes y simplifican procedimientos

32. Los donantes se comprometen a:

- Poner en práctica los planes de acción de donantes que han desarrollado como parte de lo que se había decidido en el Foro de Alto Nivel de Roma.
- Aplicar, donde sea posible, disposiciones comunes a escala nacional para planificar, financiar (por ej. disposiciones de financiamiento conjuntas), desembolsar, supervisar, evaluar e informar el gobierno sobre las actividades de los donantes y los flujos de ayuda. El uso incrementado de modalidades de ayuda basada en programas puede contribuir a este esfuerzo. (Indicador 9).
- Trabajar juntos para reducir el número de misiones de campo y de análisis de diagnóstico duplicadas y separadas (Indicadores 10) promoviendo el adiestramiento conjunto para compartir las lecciones aprendidas y construir una comunidad de prácticas.

Complementariedad: una división del trabajo más eficaz

33. La fragmentación excesiva de la ayuda a escala global, nacional o sectorial disminuye la eficacia de la ayuda. Un enfoque pragmático de la división del trabajo y de la distribución de la carga aumenta la complementariedad reduciendo los costes de transacción.

34. Los países socios se comprometen a:

- Proporcionar panoramas claros de las ventajas comparativas de los donantes y cómo conseguir la complementariedad a escala nacional o sectorial.

35. Los donantes se comprometen a:

- Utilizar plenamente sus ventajas comparativas respectivas a escala sectorial o nacional, delegando la autoridad, cuando sea apropiado, para dirigir a los donantes en la ejecución de los programas, actividades y labores.
- Trabajar juntos para armonizar los procedimientos separados.

Incentivos para conductas orientadas a cooperación

36. Los donantes y países socios se comprometen conjuntamente a:

- Reformar los procedimientos y reforzar los incentivos -incluyendo incentivos para contratación, valoración y adiestramiento, para que directivos y personal trabajen apuntando a armonización, alineación y resultados.

Suministrar una ayuda eficaz a los estados frágiles⁴

37. La visión a largo plazo del compromiso internacional hacia estados frágiles es conseguir estados y otras instituciones que sean legítimos, eficaces y resistentes. Si los principios directores de la eficacia de la ayuda se aplican igualmente a los estados frágiles, necesitan ser adaptados a entornos en los que apropiación y capacidad son débiles, y a necesidades inmediatas de suministro de servicios básicos.

38. Los países socios se comprometen a:

- Realizar progresos para crear instituciones y establecer estructuras de gobernación que brinden seguridad y protección pública y acceso equitativo a los servicios sociales básicos para los ciudadanos y buena gobernalidad.
- Lanzar el diálogo con donantes con el fin de desarrollar herramientas de planificación simples tales como matriz de resultados de transición donde las estrategias de desarrollo aún no existen.
- Fomentar la participación ampliada de un abanico de actores para establecer prioridades.

39. Los donantes se comprometen a:

- Armonizar sus actividades. La armonización es cuanto más crucial cuando no exista un fuerte liderazgo del gobierno. Debería apuntar a realizar análisis aguas arriba, evaluaciones conjuntas, estrategias conjuntas, coordinando el compromiso político e iniciativas prácticas como la creación de oficinas de donantes conjuntas.
- Alinear de la manera más extensa posible con estrategias centrales llevadas por los gobiernos, o si no fuera posible, los donantes deberían utilizar al máximo los sistemas del país, regionales, sectoriales o no gubernamentales.
- Evitar actividades que socavan la construcción de las instituciones nacionales como procesos que pasen por encima del presupuesto nacional o instaurando sueldos altos para el personal local.
- Utilizar una mezcla apropiada de instrumentos de la ayuda, incluyendo el apoyo a financiamientos recurrentes, en particular para los países en transiciones prometedoras pero de alto riesgo.

Promover un enfoque armonizado de las evaluaciones medioambientales

40. Los donantes han realizado considerables progresos en la armonización en torno a evaluación de impacto ambiental (EIA), incluyendo soluciones de salud y sociales relevantes en concepto de proyectos. Este progreso necesita ser profundizado, inclusive con el propósito de tratar de los impactos relacionados con cuestiones de importancia global como desertización, cambio del clima y pérdida de la biodiversidad.

41. Los donantes y países socios se comprometen conjuntamente a:

- Reforzar la aplicación de las EIA y ahondar procedimientos comunes para los proyectos, incluyendo consultas con los interesados; desarrollar y aplicar enfoques comunes de la “evaluación medioambiental estratégica” a escala sectorial y nacional.

⁴ La sección siguiente trata del proyecto de Principios de buena implicación internacional en los estados frágiles, que surgió en el Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo en los Estados Frágiles (Londres, Enero de 2005)

- Seguir desarrollando la capacidad técnica y las políticas especializadas necesarias para el análisis medioambiental y para la aplicación de la legislación.

42. También serán necesarios esfuerzos de armonización similares para otros planteamientos transversales, como la igualdad de géneros y otras problemáticas incluyendo los que estén financiados por fondos dedicados.

GESTION ORIENTADA A RESULTADOS

Administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados

43. La gestión orientada a los resultados significa gestión e implementación de la ayuda con vistas a los resultados deseados y utilizando la información para mejorar las tomas de decisión.

44. Los **países socios** se comprometen a:

- Reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y procesos presupuestarios anuales y multianuales.
- Procurar establecer marcos de reporting y de supervisión orientados a resultados que supervisen el progreso de acuerdo con dimensiones clave de las estrategias de desarrollo nacionales y sectoriales y que estos marcos sigan un número de indicadores de fácil gestión, cuyos datos son disponibles sin costes excesivos (**Indicador 11**).

45. Los **donantes** se comprometen a:

- Vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios, evitando introducir indicadores de desempeño que no sean coherentes con las estrategias de desarrollo nacionales de los países socios.
- Trabajar con los países socios para apoyarse lo más posible en los marcos de evaluación del desempeño orientados a los resultados de los países socios.
- Armonizar sus requerimientos del concepto de supervisión y realización de informes con los países socios, ponerse de acuerdo en formatos comunes para informes periódicos, de la manera más extensa posible, hasta que puedan confiar más ampliamente en los sistemas de evaluación estadística y supervisión de los países socios.

46. Los **países socios** y los **donantes** se comprometen conjuntamente a:

- Trabajar juntos en enfoques participativos para reforzar las capacidades de los países a desarrollar una gestión basada en los resultados y la necesidad de la misma

MUTUA RESPONSABILIDAD

Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo:

47. Una de las mayores prioridades para países socios y donantes es ampliar la responsabilidad y la transparencia en la utilización de los recursos del desarrollo. También es una manera de reforzar el apoyo público a las políticas nacionales y la ayuda al desarrollo

48. Los **países socios** se comprometen conjuntamente a:

- Reforzar el papel del parlamento en las estrategias de desarrollo nacional y/o los presupuestos.
- Fomentar enfoques participativos involucrando sistemáticamente a un amplio abanico de actores del desarrollo en el momento de formular y evaluar el progreso en la implementación de las estrategias de desarrollo nacional.

49. Los **donantes** se comprometen a:

- Proporcionar información transparente y completa en tiempo oportuno sobre los flujos de ayuda con el objetivo de que las autoridades de países socios puedan presentar informes presupuestarios completos a sus parlamentos y ciudadanos.

50. **Países socios y donantes** se comprometen conjuntamente a:

- Evaluar conjuntamente a través de los mecanismos existentes nacionales y cada vez más objetivos, los progresos de la implementación de los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, incluyendo los Compromisos de Cooperación (**Indicador 12**).

III. INDICADORES DE PROGRESO A medir a escala nacional con supervisión internacional

APROPIACIÓN

- | | | |
|----------|--|--|
| 1 | <i>Los Socios tienen estrategias de desarrollo operativas</i> – Número de países con estrategias nacionales de desarrollo (incluso ERP) con prioridades estratégicas claras y vinculadas con un marco de gastos a medio plazo y que quedan reflejadas en los presupuestos anuales. | METAS
PARA 2010

Como mínimo el 75%*
de los países socios |
|----------|--|--|

ALINEACIÓN

- | | | |
|----------|--|--|
| 2 | <i>Sistemas nacionales fiables</i> – Número de países socios cuyos sistemas de gestión de las finanzas públicas y de aprovisionamiento (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo. | METAS
PARA 2010

Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005 |
| 3 | <i>Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales</i> – Porcentaje de flujos de ayuda que se repercute en el presupuesto nacional de los socios | 85%* de los flujos de ayuda se repercutan en el presupuesto nacional |
| 4 | <i>Reforzar capacidades con apoyo coordinado</i> – Porcentaje de ayuda a la construcción de capacidad proporcionada vía programas coordinados coherentes con las estrategias de desarrollo nacional de los países socios. | Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005 |
| 5 | <i>Utilización de los sistemas nacionales</i> – Porcentaje de donantes y flujos de ayuda que utilizan sistemas nacionales de aprovisionamiento y/o gestión de Finanzas Públicas en los países socios que (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo. | Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005 |
| 6 | <i>Reforzar la capacidad evitando estructuras de implementación paralelas</i> – Número de unidades especializadas de ejecución de proyectos (PIU) por país. | Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005 |
| 7 | <i>La ayuda es más predecible</i> – Porcentaje de desembolsos de ayuda liberados de acuerdo con programas adoptados dentro de marcos anuales o multianuales. | Como mínimo el 75%* de esta ayuda liberada en programas |
| 8 | <i>Ayuda desligada</i> – Porcentaje de ayuda bilateral desligada. | Progresos a supervisar. |

ARMONIZACIÓN

- | | | |
|-----------|--|---|
| 9 | <i>Utilizar disposiciones o procedimientos comunes</i> – Porcentaje de ayuda suministrada como enfoques basados en programas ⁵ | METAS
PARA 2010

Como mínimo el 25 %* |
| 10 | <i>Fomentar análisis comunes</i> – Porcentaje de (a) misiones de campo y/o (b) trabajos analíticos sobre países, incluyendo análisis de diagnóstico que son conjuntos. | Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005 |

GESTION ORIENTADA A RESULTADOS

- | | | |
|-----------|---|---|
| 11 | <i>Marcos orientados a resultados</i> – Número de países con marcos sólidos de evaluación del desempeño transparentes y supervisables para medir los progresos en torno a (a) las estrategias de desarrollo nacionales y (b) los programas sectoriales. | METAS
PARA 2010

75% * de los países socios |
|-----------|---|---|

⁵ Véanse las notas metodológicas para una definición de enfoques basados en programas.

MUTUA RESPONSABILIDAD

12 *Mutua responsabilidad* – Número de países socios que evalúan sus progresos mutuos poniendo en práctica los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda incluyendo aquellos mencionados en esta Declaración

METAS PARA 2010

Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005

***Se confirmáran o se modificáran estas cifras de aquí a septiembre de 2005**

A n e x o A :

Notas metodológicas sobre los indicadores

Los Objetivos de Cooperación proporcionan un marco que permite que sean operativas las responsabilidades y compromisos recogidos en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Este marco se apoya de manera selectiva en los Compromisos de Cooperación presentados en la Sección II de esta Declaración.

Propósito - Los Objetivos de Cooperación facilitan un marco que permite que sean operativas las responsabilidades y compromisos recogidos en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Miden principalmente la **conducta colectiva a escala nacional**.

Escala Nacional contra Escala Global – El marco anterior de indicadores está destinado a **una medición a escala nacional** en colaboración estrecha entre países socios y donantes. Los valores de los indicadores a escala nacional podrán entonces elevarse estadísticamente a la **escala regional o global**. La agregación global se efectuará para los países del panel mencionado anteriormente, a efectos meramente de equiparación estadística, y de manera más amplia, para todos los países socios para los que están disponibles datos relevantes.

Desempeño de donantes / países socios – Los indicadores de progreso también proporcionarán una **referencia con la que las agencias de los donantes individuales podrán medir su desempeño** a escala nacional, regional o global. En el momento de medir el desempeño de donantes individuales, habrá que aplicar los indicadores con flexibilidad, teniendo en cuenta que los donantes tienen requisitos institucionales distintos.

Objetivos – Los objetivos se fijan a escala global. Los progresos hacia estos objetivos han de medirse elevando estadísticamente los indicadores medidos a escala nacional. Además de los objetivos globales, países socios y donantes podrían adoptar objetivos a escala nacional en un país determinado.

Línea base – Se establecerá una línea base para 2005 en un panel de países autoseleccionados. El Grupo de Trabajo del CAD sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo está invitado a establecer este panel de países.

Definiciones & criterios – El Grupo de Trabajo del CAD sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo está invitado a proporcionar directrices específicas, campos de aplicación, criterios y metodologías específicos para asegurar que se podrán aprovechar los resultados por todos los países y a lo largo del tiempo.

Nota sobre el Indicador 9 — Los enfoques basados en programas están definidos en el volumen 2 de la Armonización de las Prácticas de los Donantes para asegurar una ayuda eficaz (OCDE 2005) en el punto 3.1, como un modo de comprometerse en una cooperación de desarrollo basada en los principios de apoyo coordinado a un programa apropiado localmente para el desarrollo, tal como una estrategia de desarrollo nacional, un programa sectorial, un programa temático o un programa de una organización específica. Los enfoques basados en programas comparten las siguientes características: (a) liderazgo por el país huésped o la organización; (b) un solo marco global presupuestario y programático; (c) un proceso formalizado para la coordinación y la armonización de los procedimientos de los donantes reporting, presupuestos, gestión financiera y aprovisionamiento; (d) esfuerzos para incrementar el uso de sistemas locales para diseño y aplicación, gestión financiera, supervisión y evaluación de programas. Para la finalidad del indicador 9, se medirá el desempeño por separado a través de las modalidades de ayuda que contribuyen a enfoques basados en programas.

PAÍSES PARTICIPANTES

Albania	Malawi
Australia	Malasia
Austria	Mali
Bangladesh	Mauritania
Bélgica	México
Benin	Mongolia
Bolivia	Marruecos
Botswana	Mozambique
[Brasil]	
Burkina Faso	Nepal
Burundi	Países Bajos
Camboya	Nueva Zelanda
Camerún	Nicaragua
Canadá	Níger
China	Noruega
Rep. D de Congo	Pakistán
República Checa	Papúa-Nueva Guinea
Dinamarca	Filipinas
República dominicana	Polonia
Egipto	Portugal
Etiopia	Rumania
Comisión Europea	Federación Rusa
Fiji	Ruanda
Finlandia	Arabia Saudita
Francia	Senegal
Gambia	Serbia y Montenegro
Alemania	República Eslovaca
Ghana	Islas Salomón
Grecia	África del Sur
Guatemala	España
Guinea	Sri Lanka
Honduras	Suecia
Islandia	Suiza
Indonesia	Tayikistán
Irlanda	Tanzania
Italia	Tailandia
Jamaica	Timor-Leste
Japón	Túnez
Jordania	Turquía
Kenya	Uganda
Corea	Reino Unido
Kuwait	Estados Unidos
República Kirguiza	Vanuatu
RPL de Laos	Vietnam
Luxemburgo	Yemen
Madagascar	Zambia

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES

Banco Africano de Desarrollo
Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África
Banco Asiático de Desarrollo
Secretaría de la Mancomunidad
Consultative Group to Assist the Poorest (Grupo consultivo de ayuda a los más pobres)
Banco Desarrollo del Consejo Europeo (CEB)
Comisión Económica para África (CEA)
Educación para Todos –Iniciativa acelerada
Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
Banco Europeo de Inversiones
Fondo Global de lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria
G24
Banco Interamericano de Desarrollo
Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA)
Fondo Monetario Internacional
Organización Internacional de la Francofonía
Banco Islámico de Desarrollo
Campaña del Milenio
Nueva Colaboración Estratégica para África
Fondo Nórdico de Desarrollo
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
Organización de los Estados del Caribe Oriental (OECS)
OPEC Fondo para el Desarrollo Internacional
Pacific Islands Forum Secretariat (Secretaría del Foro de las Islas Pacíficas)
Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD)
Banco Mundial

