

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

**ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO
DEL FONDO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA DE LA
ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS – FIDA/ONU – EN EL MINISTERIO
DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN – MAGA – DE
GUATEMALA EN EL PERÍODO 2015-2017**

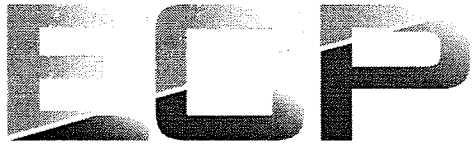


TESIS
PRESENTADA AL CONSEJO DIRECTIVO
DE LA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA
DE LA
UNIVERSIDAD SAN CARLOS DE GUATEMALA
POR
JONNATHAN DAVID GUERRERO CASTAÑEDA
PREVIO A CONFERÍRSELE EL GRADO ACADÉMICO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

Y EL TÍTULO PROFESIONAL DE

INTERNACIONALISTA

Guatemala, junio 2019



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

RECTOR MAGNÍFICO

Ing. Murphy Olimpo Paiz Recinos

SECRETARIO GENERAL

Arq. Carlos Enrique Valladares Cerezo

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTOR: Maestro Mike Hangelo Rivera Contreras
VOCAL II: Licda. Carmen Olivia Álvarez Bobadilla
VOCAL III: Licda. Meylin Valeria Montufar Esquiná
VOCAL IV: Br. Karla María Morales Divas
VOCAL V: Br. Rodolfo Ernesto García Hidalgo
SECRETARIA: Maestra Ana Nineth Burgos Méndez

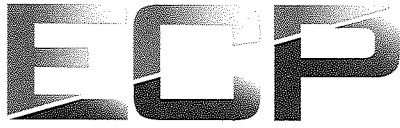
TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS -PRIVADO-

COORDINADOR: Msc. Rubén Corado Cartagena
EXAMINADORA: Licda. Ingrid Adriana Elizabeth Rivera Barillas
EXAMINADOR: Lic. Roberto José Santiago Servent
EXAMINADOR: Lic. Luis Fernando de León Laparra
EXAMINADOR: Lic. José Efraín Pérez Xicaré

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTOR: Maestro Mike Hangelo Rivera Contreras
SECRETARIA: Maestra Ana Nineth Burgos Méndez
COORDINADOR: Dr. Pablo Daniel Rangel Romero
EXAMINADOR: Lic. Guido Armando Barillas Quezada
EXAMINADORA: Licda. Nidia Eunice Díaz Morales

Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis.
(Artículo 73 del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de
Ciencia Política)



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, diez de junio de dos mil diecinueve.-----

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión de la Tesis titulada: “ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DEL FONDO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS -FIDA/ONU- EN EL MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN -MAGA- DE GUATEMALA EN EL PERÍODO 2015-2017”, presentada por el (la) estudiante JONNATHAN DAVID GUERRERO CASTAÑEDA Carnet No. 200915971.

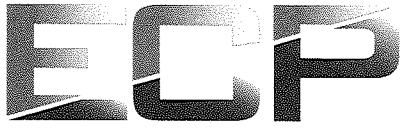
Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Msc. Mike Hangeo Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
10/javt

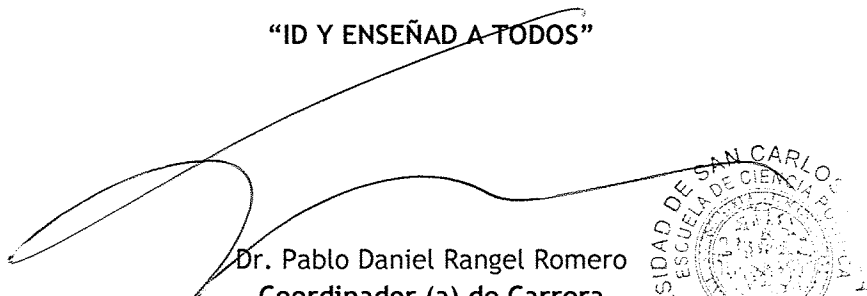


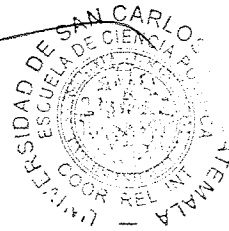
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día diez de junio de dos mil diecinueve, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Lic. Guido Armando Barillas Quezada, Licda. Nidia Eunice Díaz Morales y el Dr. Pablo Daniel Rangel Romero, Coordinador de la Carrera de Relaciones Internacionales., el trabajo de tesis: **“ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DEL FONDO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS -FIDA/ONU- EN EL MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN -MAGA- DE GUATEMALA EN EL PERÍODO 2015-2017”** Presentado por el (la) estudiante **JONNATHAN DAVID GUERRERO CASTAÑEDA** Carnet No. **200915971**, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

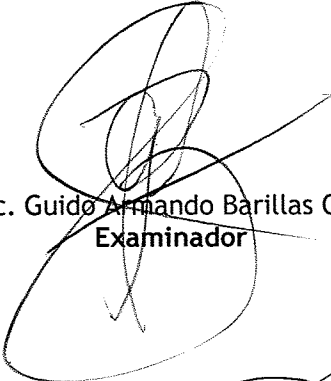

Dr. Pablo Daniel Rangel Romero
Coordinador (a) de Carrera



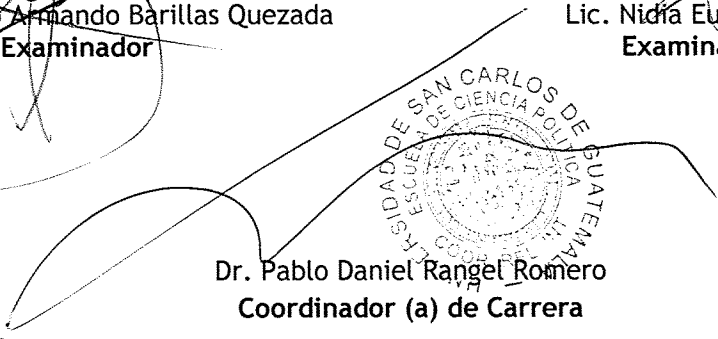
c.c.: Archivo
9/ javt

ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día veintiocho de mayo de dos mil diecinueve, se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **JONNATHAN DAVID GUERRERO CASTAÑEDA** Carnet No. **200915971**, para optar al grado de Licenciado (a) en **RELACIONES INTERNACIONALES** titulada: **“ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DEL FONDO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS -FIDA/ONU- EN EL MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN -MAGA- DE GUATEMALA EN EL PERÍODO 2015-2017”** ante el Tribunal Examinador integrado por: Lic. Guido Armando Barillas Quezada, Licda. Nidia Eunice Díaz Morales y el Dr. Pablo Daniel Rangel Romero, Coordinador de la Carrera de Relaciones Internacionales. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.


Lic. Guido Armando Barillas Quezada
Examinador


Lic. Nidia Eunice Díaz Morales
Examinadora


Dr. Pablo Daniel Rangel Romero
Coordinador (a) de Carrera

c.c.: Archivo
8b /jvt

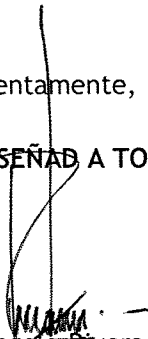
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, catorce de mayo de dos mil diecinueve.-----

ASUNTO: El (la) estudiante, **JONNATHAN DAVID GUERRERO CASTAÑEDA** Carnet No. 200915971 continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) Lic. Byron René Escobedo Menéndez en su calidad de Asesor (a), pase al Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Msc. Mike Hanzeto Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
7/javt

Guatemala, 13 de mayo de 2019

Licenciado
Mike Rivera
Director de la Escuela de Ciencia Política
Universidad San Carlos de Guatemala
Su Despacho

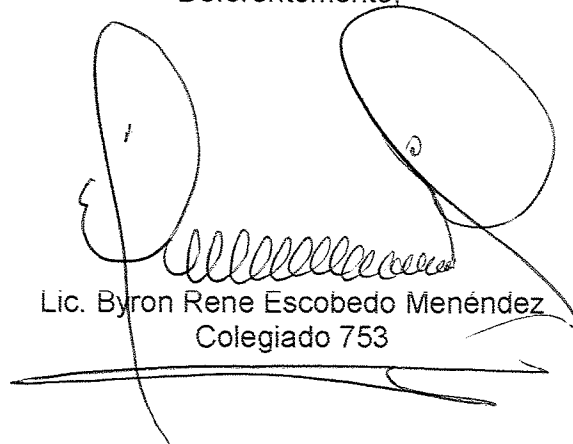
Estimado Licenciado Rivera

En atención a la Asignación como Asesor de Tesis del estudiante: Jonnathan David Guerrero Castañeda, en el tema de Investigación: "Análisis Crítico de la Cooperación Internacional para el Desarrollo Agrícola de la Organización Naciones Unidas FIDA/ONU en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA- Guatemala en el periodo 2015-2017". Tengo el honor de dirigirme a usted para manifestarle que desde el momento en que se oficializó dicha designación, he tenido a bien orientar y revisar el trabajo de investigación elaborado por el estudiante. En tal virtud, considero que el trabajo se realizó con alto nivel y profesionalismo científico y académico, por lo que se convierte en un estudio de apoyo directo a los interesados en conocer la realidad de la temática. Por aparte, se considera un documento valioso producido por la Universidad San Carlos de Guatemala y en especial de la Escuela de Ciencia Política que se preocupa por el desarrollo del país.

Por lo tanto, la Tesis reúne los requisitos exigidos por la Escuela, y en consecuencia el dictamen es FAVORABLE para que dicha Tesis continúe con los trámites correspondientes.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad de reiterarle la seguridad de mi más alta consideración y estima.

Deferentemente,



Lic. Byron Rene Escobedo Menéndez
Colegiado 753

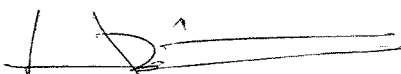
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, quince de febrero de dos mil diecinueve -----

ASUNTO: El (la) estudiante **JONNATHAN DAVID GUERRERO CASTAÑEDA** Carnet No. **200915971** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, pase al Asesor (a) Lic. Byron René Escobedo Menéndez para que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
6/javt

Guatemala,
15 de febrero de 2019

Licenciado
Henry Dennys Mira Sandoval
Director
Escuela de Ciencia Política
Presente

Respetable Licenciado Mira:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado:
“ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DEL FONDO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS -FIDA/ONU- EN EL MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN -MAGA- DE GUATEMALA EN EL PERÍODO 2015-2017” presentado por el (la) estudiante **JONNATHAN DAVID GUERRERO CASTAÑEDA** Carnet No. **200915971** puede autorizarse como Asesor al (la) Lic. Byron René Escobedo Menéndez.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAR A TODOS”

Dr. Pablo Daniel Rangel Romero
Coordinador (a) de Carrera

Se envía expediente
c.c.: Archivo
5/javt


ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, catorce de febrero de dos mil diecinueve. -----

ASUNTO: El (la) estudiante **JONNATHAN DAVID GUERRERO CASTAÑEDA** Carnet No. **200915971** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) del Área de Metodología, pase al (la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, para que emita visto bueno sobre la propuesta de Asesor.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
4/ javt

Guatemala,
14 de febrero de 2019

Licenciado
Henry Dennys Mira Sandoval
Director
Escuela de Ciencia Política
Presente

Respetable Licenciado Mira:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado **“ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DEL FONDO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS -FIDA/ONU- EN EL MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN -MAGA- DE GUATEMALA EN EL PERÍODO 2015-2017”** presentado por el (la) estudiante **JONNATHAN DAVID GUERRERO CASTAÑEDA** Carnet No. **200915971**, quien realizó las correcciones solicitadas y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑANZA A TODOS”

Msc. Nora Lizeth Galvez Garcia
Coordinador (a) del Área de Metodología

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
3/jvt


ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, catorce de febrero de dos mil diecinueve. -----

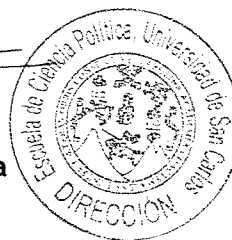
ASUNTO: El (la) estudiante **JONNATHAN DAVID GUERRERO CASTAÑEDA** Carnet No. **200915971** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera pase al (a la) Coordinador (a) del Área de Metodología, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía expediente
c.c.: Archivo
2/javt

Guatemala,
14 de febrero de 2019

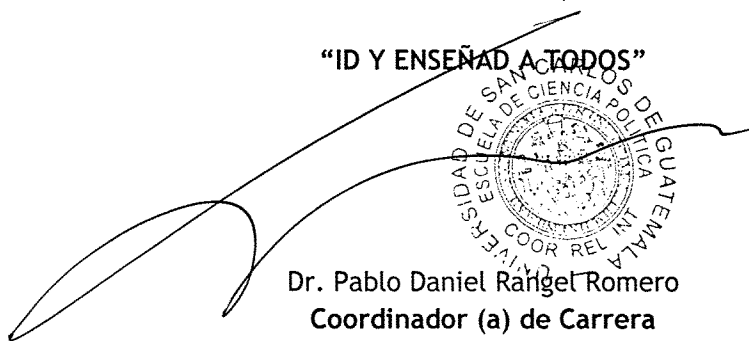

Licenciado
Henry Dennys Mira Sandoval
Director
Escuela de Ciencia Política
Presente

Respetable Licenciado Mira:

Me permito informarle que el tema de tesis: **“ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DEL FONDO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS -FIDA/ONU- EN EL MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN -MAGA- DE GUATEMALA EN EL PERÍODO 2015-2017”** Presentado por el (la) estudiante **JONNATHAN DAVID GUERRERO CASTAÑEDA** Carnet No. **200915971** puede autorizarse, dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Dr. Pablo Daniel Rangel Romero
Coordinador (a) de Carrera

c.c.: Archivo
1/javt

DEDICATORIA

- A Dios** Por ser el forjador de mi camino y mi guía espiritual.
- A mis Padres** por su incondicional apoyo y su amor.
- A mi familia** Por haberme apoyado y ser parte fundamental en el proceso.
- A la Universidad de San Carlos de Guatemala** Por ser mi gloriosa casa de estudios y la más alta fuente de conocimientos, la cual será testigo de un san carlista más, culminando una fase para iniciar una nueva, con frente en alto, sabiendo que el día de mañana deberá retribuirle aportando a la sociedad guatemalteca, que tanto lo necesita.
- A la Escuela De Ciencia Política** Al claustro de docentes, coordinadores, área administrativa, quienes han sido parte primordial de este proceso de enseñanza-aprendizaje.

Índice

Introducción	i
Capítulo I:.....	1
Abordaje Teórico – Metodológico	1
1.1 Aspectos Metodológicos	1
1.1.1 Justificación	1
1.1.2 Preguntas Generadoras.....	2
1.1.3 Objetivo general.....	3
1.1.4 Objetivos específicos.....	4
1.1.5 Delimitación	4
1.1.6 Metodología	5
1.2 Marco Teórico	5
1.2.1 Conceptos claves.....	5
1.2.2 La teoría del Neoestructuralismo.....	12
Capitulo II:	15
La Cooperación Internacional en Guatemala	15
2.1 Desarrollo histórico de la Cooperación Internacional.....	15
2.1.1 Estado del Arte	15
2.1.2 Economía del Desarrollo	17
2.1.3 La cooperación internacional como instrumento de desarrollo.....	19
2.1.4 Agenda Internacional de Desarrollo.....	20
2.2 Modelo actual de Cooperación Internacional en Guatemala.....	23
2.2.1 Cooperación No Rembolsable.....	30
2.2.2 Cooperación Rembolsable	32
2.2.3 Monitoreo y Evaluación	34
2.3 Cooperación Internacional del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola.....	35
Capitulo III:	39
Programas de Cooperación del FIDA dentro del MAGA	39
3.1 Programa Nacional de Desarrollo Rural de las regiones: Central, Nororiente y Suroriente (PNDR – oriente).....	39
3.1.1 Planificación por resultados	40
3.1.2 Presupuesto.....	41
3.1.3 Actividades y resultados del programa.....	41
3.1.4 Monitoreo y evaluación de resultados.....	46

3.2 Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la región del Norte (PRODENORTE).....	47
3.2.1 Planificación por resultados	48
3.2.2 Presupuesto.....	49
3.2.3 Actividades y resultados del programa	52
3.2.4 Monitoreo y evaluación de resultados.....	54
3.3 Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la región del occidente (PRONADER occidente)	55
3.3.1 Planificación por resultados	56
3.3.2 Presupuesto.....	57
3.3.3 Actividades y resultados del programa	58
3.3.4 Monitoreo y evaluación de resultados.....	59
Capítulo IV:.....	65
Análisis crítico de la cooperación internacional del FIDA en el MAGA.....	65
4.1 Una planificación por resultados poco realista.....	65
4.2 Atrasos en los procesos de presupuesto y una deficiente ejecución.....	67
4.3 Deficiente capacidad de ejecución y de consecución de resultados.....	69
4.4 Un monitoreo de escritorio y sin procesos de auditoría social.....	71
Conclusiones	73
Bibliografía	77

Acrónimos

AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
BM	Banco Mundial
CI	Cooperación Internacional
CINR	Cooperación Internacional No Reembolsable
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
Maga	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
Minex	Ministerio de Relaciones Exteriores
Minfin	Ministerio de Finanzas Públicas
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OSC	Organizaciones de Sociedad Civil
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
POA	Plan Operativo Anual
PEM	Plan Estratégico Multianual
Segeplán	Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia

Introducción

Guatemala está estancado en el fondo en cuanto a los temas de desarrollo sostenible, basta dar una ojeada a los indicadores en temas relevantes como pobreza, empleo y salud, para sostener tan preocupante afirmación.

Por ejemplo, tenemos la Encuesta Nacional de Empleo e Ingreso -ENEI- que demuestra que el 69.8% de trabajadores se ubica en la informalidad, con una tendencia al alza desde 2014 (INE, 2014). Por su parte, la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI-, plantea un alza en la pobreza desde el 2002, actualmente se puede decir que en Guatemala 6 de cada 10 personas viven en situación de pobreza (INE, 2014). Además, la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil -ENSMI- demuestra un repunte en la mortalidad infantil desde 2009, aclarando que en Guatemala mueren 21 niños por cada mil nacimientos vivos, si le agregamos que la desnutrición crónica está estancada en un 43.4%(MSPAS / INE / ICF Internacional, 2017), se puede concluir que estamos teniendo generaciones condenadas al subdesarrollo.

Con un Estado prácticamente inoperante, que además no tiene la capacidad de ejecutar un modelo de desarrollo (sin importar cuál sea) que permita dirigir los esfuerzos públicos y privados en una misma vía, mucho menos de una manera inclusiva que atienda a los sectores más excluidos de la población, tenemos que Guatemala tiene la receta perfecta para el subdesarrollo.

Claro no todo está perdido, hay diversos sectores, tanto públicos como privados, que plantean opciones u oportunidades a la población para desarrollarse, uno de estos sectores es la cooperación internacional.

La cooperación internacional es uno de los sectores que más invierte en desarrollo, por ejemplo, se tiene que en 2014 se desembolsó en la modalidad de cooperación internacional no reembolsable (CINR) aproximadamente 214.13 millones de dólares, esto únicamente a través de entidades del Estado de Guatemala, esta cantidad de dinero equivalía al 2.5% del presupuesto nacional de ese año. Sin contar que, además, existe la cooperación reembolsable, la no contabilizada a través del Estado, otras donaciones y las distintas modalidades de cooperación. Podemos ver que la cooperación tiene un gran papel en la inversión para el desarrollo que se hace en Guatemala.

Actualmente, según el sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores (Minex) en Guatemala existen 67 Misiones Internacionales, Agencias y Oficinas de cooperación legalmente establecidas (de 34 distintas fuentes cooperantes, ya sean bilaterales y multilaterales), aunque hay algunas otras canalizadas por diversas instituciones privadas, que no aparece en este registro.

Para conocer los resultados de la cooperación en términos generales uno puede acercarse a la Secretaría General de Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN), ya que en la dirección de cooperación internacional se maneja toda esa información en consolidado, aunque en términos muy economistas y administrativos.

Pero para conocer más a fondo no basta con solo información de gasto, es necesario conocer el detalle político, económico y social cada proyecto en Guatemala, para tener esa visión holística del tema y sacar mejores conclusiones respecto al tema.

Justamente, en esta investigación se conoce a profundidad la CINR para el desarrollo agrícola, que otorga el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola

(FIDA) que tiene la Organización de Naciones Unidas (ONU) y que se ejecuta a través del MAGA a través de una visión holística.

Este Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) es una institución financiera internacional y un organismo especializado de las Naciones Unidas, que concede préstamos a bajo interés y donaciones a los países en desarrollo dirigidos a financiar programas y proyectos innovadores de desarrollo rural y agrícola.

FIDA ha estado en Guatemala durante 31 años y ha contribuido en varios programas en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) donde han aportado cientos de millones de quetzales al país.

La investigación se centra en la pregunta ¿Cómo se puede mejorar los mecanismos de cooperación internacional no reembolsable para el desarrollo en Guatemala?

El primer capítulo expone el marco metodológico, el cual sirve como referencia para llevar a cabo el análisis de los siguientes capítulos, por lo que en este capítulo se trazan, la problematización de la investigación, los objetivos de la misma y el rumbo a tomar para llevar a cabo el análisis sobre la cooperación internacional y su vínculo con las relaciones internacionales. Además, se establece el marco conceptual necesario para esta investigación.

En el segundo capítulo, se exponen los resultados de la investigación bibliográfica, de manera que se establece un marco de conocimiento siguiendo el método de investigación de caso histórico-documental, para entender de mejor manera la cooperación internacional movimientos del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), su origen, así como su evolución y su implementación en Guatemala.

En el tercer capítulo, se realizó una revisión de los programas de cooperación FIDA, que permitió determinar cómo se implementan dentro de Guatemala.

En el cuarto capítulo, se responde a las preguntas generadoras de la investigación, analizando las características de los programas de cooperación FIDA y la información derivada de los procesos de entrevistas a personas involucradas en la aplicación del programa (la sistematización de entrevistas se encuentra en los anexos). Se identifican problemas de implementación y aspectos problemáticos dentro de la institucionalidad del MAGA.

Por último, se desarrollan las conclusiones generales derivadas de la investigación, así como de las reflexiones teóricas desde el enfoque de las Relaciones Internacionales que se realizaron del tema.

Capítulo I:

Abordaje Teórico – Metodológico

1.1 Aspectos Metodológicos

En este capítulo se narra la metodología empleada en el desarrollo de la investigación.

Esta investigación se centra en evaluar los programas de cooperación que ha realizado el Fondo Internacional para Desarrollo Agrícola de la Organización de Naciones Unidas (ONU) que se han venido desarrollando en Guatemala.

Explica y caracteriza los programas, en la que se evidencia los procedimientos de cooperación dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación MAGA, la cual ha buscado hacer valer el desarrollo agrícola a través de este tipo de programas.

Para abordar metodológicamente esta investigación, se partió de un levantamiento de información dentro de la institución, cuyo método es cualitativo, el cual facilitó la obtención de diferentes aspectos y características, sobre los programas de cooperación FIDA y su vinculación con los objetivos de desarrollo sostenible.

1.1.1 Justificación

Peón Vela (2001) al referirse a la metodología cualitativa señala que esta hace énfasis en la “visión” de los actores y el análisis contextual en el que este se desarrolla, centrándose en el significado de las relaciones sociales. Agrega que es una técnica indispensable en la generación de un conocimiento sistemático sobre el mundo social.

Esta es la razón por la que se ha elegido este método dentro de la investigación, ya que, toma de igual forma aspectos de gran importancia en las técnicas de recolección y análisis de información.

En esta investigación también se llevó a cabo revisión bibliográfica disponible en internet, que se operativizó con el proceso de entrevistas al personal clave de los programas para poder complementar con conclusiones teóricas y pragmáticas.

1.1.2 Preguntas Generadoras

La cooperación internacional es un mecanismo clave para el desarrollo del país, pero si se piensa brevemente en retrospectiva, con los problemas de pobreza, violencia y salud en el país en tendencia al alza no se ha visto el resultado de esta cooperación como se debería.

Frente la estrategia de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Latinoamérica se ha impulsado procesos para hacer más eficiente la cooperación internacional.

Esto ha modificado el rol de los cooperantes en cuanto a los objetivos que se buscan en los programas de cooperación reembolsable y no reembolsable.

Esta investigación surge de la pregunta

- ¿Hubo modificaciones en la planificación de los proyectos de desarrollo agrícola financiados por el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala con el nuevo enfoque de Objetivos de Desarrollo Sostenible, y de qué tratan? Que a su vez fue la primera pregunta generadora.

En concreto, la cuestión que se desea responder en esta tesis es si se invierte tanto dinero en desarrollo en el país esto no se ve reflejado en los indicadores de desarrollo.

Y para teorizar al respecto se estudió el caso de los programas de cooperación internacional del FIDA que son ejecutados a través del MAGA.

Por lo tanto, dentro de esta investigación fue necesario plantear algunas preguntas adicionales para que generaran un proceso inductivo acerca del proceso de cooperación para el desarrollo agrícola en Guatemala, estas fueron:

- ¿Cómo se presupuestan y ejecutan los proyectos de cooperación internacional no reembolsable del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala?
- ¿Cómo se priorizan los beneficiarios de los proyectos de cooperación internacional no reembolsable del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala?
- ¿Por qué si se invierte tanto dinero en desarrollo agrícola en el país esto no se han visto reflejado en los indicadores de desarrollo rural qué proponen los ODS?

1.1.3Objetivo general

Como se planteaba, la investigación responde a la pregunta ¿Cómo se puede mejorar los mecanismos de cooperación internacional no reembolsable para el desarrollo en Guatemala? Por lo que se planteaba el objetivo general siguiente:

- Analizar críticamente los programas de cooperación internacional no reembolsable del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola en el

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación que inciden en el desarrollo de la población guatemalteca.

1.1.4 Objetivos específicos

Se articularon dos objetivos específicos:

- Realizar un análisis crítico de la planificación por resultados de la Cooperación Internacional No Reembolsable dentro de la institucionalidad de Guatemala.
- Explorar medidas concretas en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) para mejorar el proceso de gestión y ejecución de la cooperación internacional.

1.1.5 Delimitación

Ámbito geográfico	Regiones Central, Oriental y Norte, ámbitos específicos de los dos programas FIDA del MAGA.
Ámbito temporal	El período de la Agenda de Desarrollo post 2015 y su agenda de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, años 2016 – 2017.
Unidades de análisis	Aspectos de los programas de cooperación del FIDA en el Maga: I. Proceso de Planificación. II. Proceso de Presupuesto. III. Actividades y resultados de los programas. IV. Monitoreo y evaluación de resultados.

1.1.6 Metodología

La metodología desarrollada a lo largo de este trabajo de investigación fue cualitativa, entiendo dicho método como el estudio integrado de un todo, formando así una unidad de análisis el cual busca definir la naturaleza profunda de las realidades y su estructura dinámica.

Basándose en el objetivo general se plantea cada objetivo específico los cuales se desarrollaron en las fases de la estructura de la investigación, mediante una revisión documental que permita la construcción del marco conceptual para:

- Analizar los objetivos de la cooperación internacional en Guatemala.
- Determinar el grado de cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia de la cooperación internacional en el país.

1.2 Marco Teórico

1.2.1 Conceptos claves

Esta investigación se encuadra dentro del campo de estudio de las Relaciones Internacionales, ya que plantea el análisis de un proyecto de cooperación desde el enfoque de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

A manera de síntesis, a continuación, también se plantea las herramientas analíticas necesarias para entender la investigación.

El tercer gran debate de la disciplina científica de las Relaciones Internacionales (RRII) se sostuvo entre teóricos con una visión sistémica contra los teóricos de la visión convencional, este debate enfrentaba a los autores que han explicado la evolución de los

fenómenos internacionales a través del funcionamiento de las RRII como sistema y sus detractores que estaban basados en una visión atomizada de la anarquía de la política internacional, como en un punto medio de lo que dividieron a los teóricos en los antiguos debates de las RRII (realistas contra idealistas, tradicionalistas contra científicos) (Arenal, 1990).

Entonces, el debate tenía dos enfoques generales, el primer enfoque se refiere a todos aquellos autores que abordan las RRII como estudios de las relaciones de poder en el ámbito internacional (vinculados al concepto de poder), estos eran los convencionales. El otro enfoque, está conformado por aquellos autores que abordan las RRII como estudios de las relaciones de todo tipo, entre las dinámicas de cooperación y conflicto, conocidos con una visión sistémica, derivada del desarrollo de las ciencias en ese momento (Ayllón, 2007).

Celestino del Arenal, como un autor del enfoque sistémico, describe Relaciones Internacionales (RRII) como la disciplina que abarca “el conjunto de relaciones sociales que configuran la sociedad internacional, tanto las de carácter político como las de carácter económico y cultural (...) tanto las que se producen entre los Estados como las que tienen lugar entre otros actores de la sociedad internacional (Empresas Multinacionales, Organizaciones No Gubernamentales, Individuos, etc.), y entre estos y los Estados” (Arenal, 1990).

Dentro de la disciplina, una de las herramientas analíticas más útiles en las Relaciones Internacionales es el Sistema Internacional definido como “el conjunto de interacciones entre los diferentes actores internacionales” (Ayllón, 2007, pág. 26). Este sistema está constituido por un conjunto de actores cuyas relaciones generan una

configuración de poder (estructura), dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (procesos) de acuerdo a determinadas reglas.

El proceso designa las redes de interacción entre los actores del sistema, los procesos clásicos son la cooperación y el conflicto, y sus manifestaciones extremas, la integración y la guerra (Ayllón, *La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales*, 2007).

El conflicto supone incompatibilidad de intereses y la cooperación, por el contrario, la coordinación de intereses a partir de la percepción de problemas comunes. Una situación de deterioro total conduce a la guerra, que representa el máximo nivel de discordia, con el uso de la fuerza en defensa de los intereses alegados. Una situación de nula discordia conduce al resultado de la integración, alegándose la existencia de un interés supranacional.

Por motivos de la investigación, es sumamente establecer el concepto de cooperación.

R. Calduch define cooperación como “toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias” (Ayllón, *La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales*, 2007).

Otro teórico clásico de las Relaciones Internacionales, Holsti, describe que la cooperación debe contener estos elementos (Ayllón, *La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales*, 2007):

1. La percepción de que dos o más intereses coinciden y pueden ser alcanzados por ambas partes simultáneamente.
2. La expectativa de una de las partes de que la actuación seguida por la otra parte, o las otras partes si la cooperación fuese multilateral, en orden a lograr sus propios objetivos, le ayuda a realizar sus intereses y valores.
3. La existencia de un acuerdo (expreso o tácito) sobre los aspectos esenciales de las transacciones o de las actividades a realizar.
4. La aplicación de reglas y pautas (protocolos de actuación) que dominarán las futuras transacciones.
5. El desarrollo de las transacciones o actividades para el cumplimiento del acuerdo.

Conociendo esta descripción, se pueden entender que existen distintos tipos de Cooperación Internacional, por lo que sus clasificaciones son muy variadas.

En el ámbito temático encontraremos formas e instrumentos de cooperación política, económica, técnica y, la que nos interesa, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Por su contenido, puede ser de carácter general o sectorial, orientada a la toma de decisiones conjuntas, al establecimiento de normas internacionales o de carácter operativo en la implementación de medidas o programas concretos de desarrollo.

También puede ser, según su grado de institucionalización, de carácter informal u orgánico, en el seno o como consecuencia de la actividad de Organizaciones Internacionales.

Por el número de participantes, nos hallaremos ante formas de cooperación bilateral (de país a país), multilateral (a través de Organizaciones Internacionales) o, más

recientemente, triangular (un país que financia, otro que ejecuta y un tercero que será beneficiario directo de las actividades).

El término “Cooperación Internacional para el Desarrollo” se entiende como el conjunto de acciones que realizan gobiernos y sus organismos administrativos, así como entidades de la sociedad civil de un determinado país o conjunto de países, orientadas a mejorar las condiciones de vida e impulsar los procesos de desarrollo en países en situación de vulnerabilidad social, económica o política y que, además, no tienen suficiente capacidad para mejorar su situación por si solos (Ayllón, La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales, 2007).

A raíz de las últimas cumbres internacionales en donde se ha abordado el tema de la financiación al desarrollo, ha quedado al descubierto que, a pesar del aumento de la ayuda, su nivel de incidencia e impacto en los factores estructurales que reproducen la pobreza y el subdesarrollo, sus efectos continúan siendo mínimos y deficientes (Morales López, Mirada crítica desde los sujetos políticos regionales. Cooperación Internacional en Centroamérica, 2010, pág. 14).

Los estudios sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo han registrado una fuerte polarización entre dos líneas teóricas principales. Una primera que entiende que los programas de ayuda exterior han sido establecidos siguiendo los intereses de los donantes. Una segunda que considera que la ayuda internacional es una respuesta a la pobreza que surge en el mundo, una respuesta ética y un imperativo moral (Ayllón, La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales, 2007, pág. 34).

Pero existe una tercera vía de autores que intentan reconciliar perspectivas opuestas, argumentando que la Cooperación Internacional para el Desarrollo es en sí misma neutra, sirviendo de escenario para la lucha entre los intereses de los donantes y el interés ético y humano.

Este enfoque neutro se denomina constructivistas, o el argumento moral, nace de la tradición liberal de la Teoría de las Relaciones Internacionales, vinculando la cooperación para el desarrollo con los imperativos humanitarios y con el compromiso ético (Ayllón, La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales, 2007).

En esencia, la idea del enfoque constructivista define que el régimen de ayuda es el reflejo de la existencia de principios morales en las relaciones internacionales. Si los seres humanos poseen obligaciones morales de ayudar al prójimo, los Estados también tendrían una obligación moral parecida de ayudar a otras sociedades y Estados más desfavorecidos.

Dentro de este enfoque existen tres argumentos elementales para entender el carácter de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (Ayllón, La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales, 2007, pág. 37):

1. Carácter deontológico, entiende la cooperación para el desarrollo como una obligación imperfecta de provisión de las necesidades básicas.
2. Carácter utilitario, contempla la cooperación como una respuesta ética a los problemas que pueden remediarse con la capacidad técnica de los donantes.
3. Carácter humanitario, considera la cooperación para el desarrollo como personificación ideal del humanitarismo.

La selección de este enfoque para la realización de esta investigación se debe a dos factores, primero, este es el enfoque que en la práctica tiene más uso para la puesta en marcha de proyectos de cooperación; segundo, este enfoque es la esencia de los cambios estructurales que ha sufrido la Agenda Mundial al Desarrollo impulsada por Naciones Unidas desde el 2000 (OCDE, 2005).

El 2015 fue un cambio sustancial en la Agenda Mundial al Desarrollo, ya que se venció el plazo estipulado en la Declaración del Milenio del año 2000, donde se planteó como objetivo principal: la erradicación de la pobreza en ocho objetivos, junto a las acciones que guiarían el trabajo necesario para alcanzar esa meta.

Posterior a esta agenda era evidente que aún hay mucho camino por recorrer para alcanzar el desarrollo integral en todos los países, los Informes Anuales de la Organización de Naciones Unidas (ONU) permitieron visualizar los avances en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y sus metas.

Por eso, en septiembre de 2015 se realizó la Asamblea General de Naciones Unidas, presentándose oficialmente los avances sobre los indicadores de los ODM y la propuesta de una nueva hoja de ruta para guiar las acciones de los países a lo interno y externo para alcanzar el desarrollo, esta nueva agenda se le conoce como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La propuesta existente de los ODS contiene 17 objetivos con 169 metas. Se incluyó de nuevo la erradicación de la pobreza como el principal reto y se identificaron las áreas de gran importancia que deben desarrollarse: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas. Es una agenda ambiciosa que abarca temáticas mucho más específicas de lo que en su momento hicieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desde agua y saneamiento, desigualdad, salud y pobreza hasta patrones de

consumo y conservación de ecosistemas. Los ODS presentan una diversidad sumamente amplia de metas.

En materia de Cooperación Internacional, los ODS es la evolución de lo que fueron los ODM. Contempla las nuevas modalidades de cooperación, así como los temas de deuda, comercio, tecnología e innovación y producción de estadística. Lo que significa que esta agenda debiera marcar la estructura y procesos de la cooperación.

1.2.2 La teoría del Neoestructuralismo

Las políticas de estabilización y ajuste estructural de los años ochenta inspiradas por la teoría neoliberal desataron un profundo rechazo, no sólo por sus efectos recesivos sino también por su carácter socialmente regresivo (Petit Primera, 2013). El conocimiento de esta teoría económica es esencial para el análisis y desarrollo de esta investigación, ya que es la base de los procesos de cooperación actual.

A principios de los noventa existía una coyuntura internacional propicia para cambios en el modelo de desarrollo, primero por la finalización de las presidencias de Reagan y Bush, segundo con los intentos del ex presidente de la Comisión J. Delors por impulsar políticas de empleo; tercero el desarrollo de la corriente de la socioeconomía en el mundo anglosajón; cuarto por el cambio de enfoque en el Banco Mundial hacia posiciones menos liberales; quinto la reacción de muchos economistas convencionales, incluidos algunos premios Nobel, ante el monopolio intelectual cada vez más asfixiante de la ortodoxia más radical, etc. (Petit Primera, 2013).

Este caldo de cultivo da espacio para el impulso a la teoría neoestructuralista, que recupera el pensamiento de la Cepal. La teoría neoestructuralista se basa en los siguientes preceptos (Petit Primera, 2013):

- El objetivo es alcanzar un crecimiento económico sostenido mediante una inserción eficaz en la economía mundial, una generación suficiente de empleo productivo y reducción de la heterogeneidad estructural.
- A través de la acción social en grupos colectivos, en las características estructurales e institucionales propias y distintas de cada país, en el contexto histórico en el que se desarrolla su economía, en la persistencia y amplificación de las imperfecciones del mercado, y en la necesidad de tratar aspectos sociales, políticos y medioambientales.
- Proponiendo políticas económicas de transformación productiva con equidad y de desarrollo desde dentro, esto quiere decir impulsar la industrialización.
- Énfasis en el crecimiento exportador, es necesario un fuerte empujón inicial de las exportaciones, tanto primarias como manufacturadas, para posteriormente concentrarse en aumentar la proporción de bienes que tengan a la vez una demanda internacional dinámica y un mayor valor añadido. También, se trata de promover una competitividad auténtica, esto no debería depender solamente de los salarios bajos.
- Reducir la transferencia de capital hacia el exterior en concepto de servicio de la deuda, con medidas globales para reducir la carga que ésta supone.
- Controlar el déficit presupuestario no sólo con restricciones en el gasto público sino también con aumento de los ingresos del Estado, mediante una reforma fiscal.
- Respetando los equilibrios macroeconómicos básicos, ya que es requisito indispensable para lograr unas tasas apropiadas de crecimiento del producto total y per cápita.

- La aplicación de medidas de estabilización deberá ser de manera gradual, excepto en el caso de enfrentarse a la hiperinflación, para que resulten socialmente aceptables y no pongan en peligro el crecimiento potencial.

Capítulo II:

La Cooperación Internacional en Guatemala

2.1 Desarrollo histórico de la Cooperación Internacional

La cooperación internacional definida como conjunto de acciones que realizan gobiernos y sus organismos administrativos, así como entidades de la sociedad civil de un determinado país o conjunto de países, orientadas a mejorar las condiciones de vida e impulsar los procesos de desarrollo en países en vías de desarrollo, 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.

Continuando con el último inciso del capítulo anterior, se desarrolla una síntesis de la economía del desarrollo y la teoría que da estructura programática a la cooperación internacional.

2.1.1 Estado del Arte

El tema de cooperación internacional para el desarrollo en sus distintas modalidades es un tema ampliamente estudiado y documentado, solo en la revisión de antecedentes investigativos se han encontrado más 100 estudios planteados sobre la misma modalidad de cooperación, a continuación, en listamos algunos que sirvieron de base para plantear el estudio:

1. Alineación de la cooperación externa no reembolsable, a las prioridades y políticas nacionales período 2004-2009 caso: agencia sueca para el desarrollo

internacional ASDI, Guatemala, en el sector salud. / Luz María Urcuyo Mendoza.

2. Análisis comparativo de los efectos de la cooperación internacional (Corea del Sur y Guatemala) / Cristian David Salazar Orrego.
3. Análisis de la Cooperación Internacional a Guatemala en el marco del primer objetivo de desarrollo del milenio relativo a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre/ Jennifer Johana Portillo López.
4. Análisis de la Cooperación Internacional Coreana (KOICA) a partir del apoyo técnico económico a los programas de productividad y desarrollo en Guatemala / Sindy Maricell Roblero Morales.
5. Análisis de la cooperación internacional de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en el plan estratégico de seguridad alimentaria y nutricional (PESAN) de Guatemala en el periodo 2009-2010 a la luz de la declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo / Ana Victoria Morales Mancilla.
6. Análisis de la participación de la cooperación internacional en los programas implementados para reducir el hambre en Guatemala enfocado en la erradicación del hambre en Guatemala durante los años 2008-2010 / Brenda Magaly Nij Sinay.
—
7. Análisis del impacto y eficiencia de la cooperación internacional para el desarrollo en el fortalecimiento de capacidades del recurso humano en la base de limitaciones y demanda de becas para estudios superiores (Caso Programas Administrados y Gestionados por SEGEPLAN) años 2009-2013 / Marilyn Roxana Mazariegos López.

8. Cooperación internacional brindada por la Asociación Suiza Helvetas a Guatemala (2004-2007), la experiencia de la población beneficiada por el Proyecto Apoyo a las cadenas productivas y comercialización / Delia Liset Jacinto Saucedo.

2.1.2 Economía del Desarrollo

El objetivo de la teoría económica del desarrollo es desentrañar las causas, los mecanismos y las consecuencias del crecimiento económico a largo plazo, especialmente en los países de renta per cápita baja (Petit Primera, 2013).

Este conjunto de teorías económicas, también llamada economía del desarrollo es pues la rama de la ciencia económica que se ocupa de los problemas de los países no desarrollados, así como de las políticas y estrategias necesarias para que esos países consigan superar esos obstáculos (Petit Primera, 2013).

La economía del desarrollo se constituyó formalmente en los años cuarenta. En realidad, la expresión moderna desarrollo económico no alcanzó carta de naturaleza hasta después de la Segunda Guerra Mundial, antes los economistas hablaban del progreso material.

El tema central de la economía del desarrollo es entender la existencia de la pobreza y como erradicarla. Para Ragnar Nurkse, la existencia de pobreza y su permanente regeneración “estaba determinada por los efectos vinculantes generados alrededor de la oferta y demanda productiva: la existencia de una renta baja por habitante y la existencia de un sector moderno con baja capacidad productiva, generaban baja capacidad de compra” (Petit Primera, 2013).

Por otro lado, Arthur Lewis planteaba que el desarrollo se alcanzaría si la mano de obra excedente del sector tradicional fuera utilizada en el sector moderno para incrementar su capacidad productiva (Petit Primera, 2013).

En general, los pioneros de la economía del desarrollo prestaron poca atención a los efectos distributivos y sociales del crecimiento económico, que normalmente consideraban que serían de pequeña importancia, ya que el enfoque estaba dado para aumentar la producción económica.

A mediados de los años sesenta se inició una nueva fase en la historia del pensamiento económico sobre desarrollo, se puso énfasis en objetivos propiamente dichos del desarrollo, esto es, por los fines como la mejora en la calidad de vida de la población y no tanto para la expansión de la renta per cápita.

A manera de síntesis se desarrollan los siguientes grandes hitos de la teoría económica del desarrollo, que configuran la teoría predominante actual y dan sentido a la cooperación:

- 1 En 1929 cuando Estados Unidos y Europa experimentaban la crisis económica surgen las teorías económicas del británico John Maynard Keynes. Con este autor acaba el período de hegemonía absoluta del pensamiento neoclásico en economía, si bien la llamada “revolución keynesiana” fue parcial y pese a que el neoclasicismo resurgió con fuerza después de la Segunda Guerra Mundial con la llamada “síntesis neoclásico-keynesiana” (Petit Primera, 2013).

Keynes se opuso a la tesis neoclásica de que el libre funcionamiento del mercado lleva a la economía al equilibrio, puesto que las crisis son siempre pasajeras. Este rechazo de la parábola de la mano invisible de Adam Smith y, sobre todo, de la formalización matemática que de ella hizo León Walras (Petit Primera, 2013).

- 2 La corriente de estudios sobre desarrollo conocida como “pensamiento de la Cepal” se constituyó en los años cuarenta y cincuenta como el primer cuerpo importante de doctrina sobre desarrollo originario del Tercer Mundo.

El estructuralismo latinoamericano de la Cepal fue enormemente influyente en la teoría económica y las políticas de desarrollo en América Latina entre finales de los años cuarenta y mediados de los años sesenta (Petit Primera, 2013).

La reflexión de la Cepal fue insumo de inspiración al desarrollismo latinoamericano, un conjunto de políticas keynesianas socialmente avanzadas que, combinado con el peculiar populismo de la Argentina peronista y del Brasil anterior al golpe militar de 1964, se convirtió en una teoría y una práctica políticas de gran trascendencia (Petit Primera, 2013).

- 3 La creación del enfoque de la dependencia, derivado también del pensamiento de la Cepal sirvió de base para la macroeconomía estructuralista de los años ochenta y al neoestructuralismo.

Raúl Prébisch defendió la tesis de que “el problema básico del desarrollo en la década de los cincuenta estaba relacionado con la baja capacidad productiva y la existencia de una fuerza laboral con baja capacidad técnica (la industrialización se transformaba en una alternativa real para la generación de empleo y en una mayor capacidad de producción para la exportación y para el consumo interno)” (Ayllón, 2007).

Finalmente, tras la debacle de las ideas neoliberales se abrió paso el auge del neoestructuralismo (ver capítulo 1 de esta tesis), que permea hasta la actualidad el desarrollo de la cooperación y la creación de una agenda internacional de desarrollo.

2.1.3 La cooperación internacional como instrumento de desarrollo

Para afrontar los problemas sociales en el periodo después de la segunda guerra mundial se planteó que era necesario cooperar entre Estados para buscar objetivos como la protección del medio ambiente y el desarrollo económico y social de la población mundial, estos procesos llevaron al planteamiento de diversos modelos y paradigmas de cooperación que durante años no ha logrado acertar de manera explícita (López, 2010).

La cooperación internacional después de un tiempo se transformó en un importante instrumento dentro del enfoque del realismo político.

Es aquí donde se concibe como un medio de política exterior, vinculado a intereses geopolíticos y económicos. En esta lógica, la cooperación internacional será pertinente y viable, si con ella se logra mayor seguridad, hegemonía y ventajas comparativas.

Con relación a lo anterior, Hans Morgenthau plantea que los países desarrollados “tiene intereses externos que no pueden ser asegurados por medios militares y para cuya promoción los medios tradicionales de la diplomacia sólo son parcialmente apropiados. Si la ayuda al desarrollo no está disponible, algunos de esos intereses no podrían ser promocionados de ninguna otra forma” (Morales López, Cooperación internacional en Centro América: mirada crítica desde sujetos políticos regionales, 2010).

Debido a la dualidad de enfoques dentro de las Relaciones Internacionales surge otra perspectiva al realismo, donde se planteaba una visión idealista de la cooperación, estableciendo que esta respondía a perceptos de moralidad y preocupación humanitaria.

David Lumsdaime, planteaba que la cooperación internacional de los donantes en este período tuvo una orientación moral y humanitaria, más allá de intereses y

prioridades de los países desarrollados(Morales López, Mirada crítica desde los sujetos políticos regionales. Cooperación Internacional en Centroamérica, 2010).

2.1.4 Agenda Internacional de Desarrollo

El contexto de la Agenda Internacional de Desarrollo surge de un proceso de cumbres internacionales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, la Cumbre de Río de Janeiro/1992, y posteriormente la Cumbre del Milenio celebrada en el año 2000, en las cuales se generó un Marco Político Internacional sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), estandarizando conceptos, principios, objetivos y estrategias para la cooperación financiera y técnica entre Estados para buscar los objetivos de desarrollo, el principal instrumento derivado de este Marco Político fueron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Tras la Conferencia de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo y la Cumbre de Johannesburgo (2002) quedó evidenciado que, a pesar del aumento de la ayuda oficial al desarrollo, su nivel de incidencia e impacto en los factores estructurales que reproducen la pobreza y el subdesarrollo continuaban siendo mínimos y deficientes.

Tras reconocer los pocos avances que hasta la fecha habían tenido varios países en el logro de las metas señaladas en los ODM, se vio la necesidad de fortalecer la eficacia de la AOD. Comenzando un proceso de foros sobre la eficacia de la AOD, el primero fue el Foro de Alto Nivel sobre Armonización en Roma (febrero de 2003) y la Mesa Redonda de Marrakech sobre la Gestión orientada a los resultados del desarrollo (febrero de 2004).

En el segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de París en marzo de 2005, se crea La Declaración de París que se consideran como un hito en las negociaciones internacionales para la armonización de la ayuda. En esta

declaración se acordó emprender acciones de largo alcance que se puedan monitorear con miras a reformar las formas en las que se suministra y gestiona la AOD entre los dirigentes de más alto nivel de países desarrollados y en vía de desarrollo.

En la Declaración de Paris (2005) y posteriormente en la Declaración de Accra (2008) desarrollaron los factores estructurales que se deben atender para estructurar la Cooperación Internacional para el Desarrollo, objeto de la política de Cooperación Internacional No Reembolsable en Guatemala (CINR)(SEGEPLAN, 2013).

Es hasta el 4º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al desarrollo de 2011 en Busan, Corea que se comienza el desarrollo de ejercicios de evaluación sistemático de los procesos impulsados desde la Declaración de Paris. Es de esta manera que se concibió la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo(OCDE/PNUD, 2014).

Así en abril de 2014, se celebró en Ciudad de México la primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz, donde se responde a la pregunta “¿Hemos hecho que nuestra cooperación al desarrollo sea más eficaz durante los dos últimos años? En esta reunión se presenta el Informe de Monitoreo de 2014 de la Alianza Global y se acuerda trabajar en una agenda internacional de desarrollo post-2015, conocida como Objetivos de Desarrollo Sostenibles(OCDE/PNUD, 2014).

Como se estableció en el capítulo 1 de esta tesis, los ODS contienen 17 objetivos con 169 metas. Metas que tocan todas las aristas involucradas en la erradicación de la pobreza: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas.

Es una agenda ambiciosa que abarca temáticas mucho más específicas de lo que en su momento hicieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desde agua y

saneamiento, desigualdad, salud y pobreza hasta patrones de consumo y conservación de ecosistemas.

En materia de Cooperación Internacional, los ODS es la evolución de lo que fueron los ODM, que además contemplan nuevas modalidades de cooperación, así como los temas de deuda, comercio, tecnología e innovación y producción de estadística.

En la actualidad esta agenda marca la tendencia en los procesos de la cooperación.

2.2 Modelo actual de Cooperación Internacional en Guatemala

La base legal de la Política de Cooperación Internacional No Reembolsable (PCINIR) es el Acuerdo Gubernativo 17-2015, firmada en consejo de ministros. Esta política pública se presentó en 2013 pero fue aprobada hasta 2015, tomó vigencia para todo el territorio nacional a principios de 2015 con una duración de 10 años y propicia que otras formas de cooperación (reembolsable, privada, nacional, etc.) pueda complementarla, esto quiere decir se hace extensiva a todo tipo de cooperación.

La SEGEPLAN establece que el objetivo de la política de CINR es “*Contribuir a la consecución de resultados de desarrollo a través de la cooperación no reembolsable que recibe el país logrando una mayor articulación, alineación y coordinación con las políticas públicas y planes sectoriales y territoriales contenidos dentro del Plan Nacional de Desarrollo*” (SEGEPLAN, 2015).

En concreto, la PCINR establece que toda la CINR que recibe el país debe ser alineada con las prioridades y metas del Plan Nacional de Desarrollo, dicho en otras

palabras, establece a la CINR como una herramienta que complementa los esfuerzos de desarrollo del Estado.



Fuente: Política de Cooperación Internacional No Reembolsable – SEGEPLAN 2015

Hay que resaltar que al momento de plantear la política de CINR (2013), aun no se desarrollaba completamente la Política Nacional de Desarrollo, establecida también en 2015. Por lo tanto, al momento de su formulación aún no se podía establecer un proceso de Monitoreo y Evaluación consistente entre ambos instrumentos, situación que ha causado muchas inconsistencias en los sistemas de monitoreo planteados dentro de la institucionalidad estatal.

La política está orientada a dos categorías de acciones:

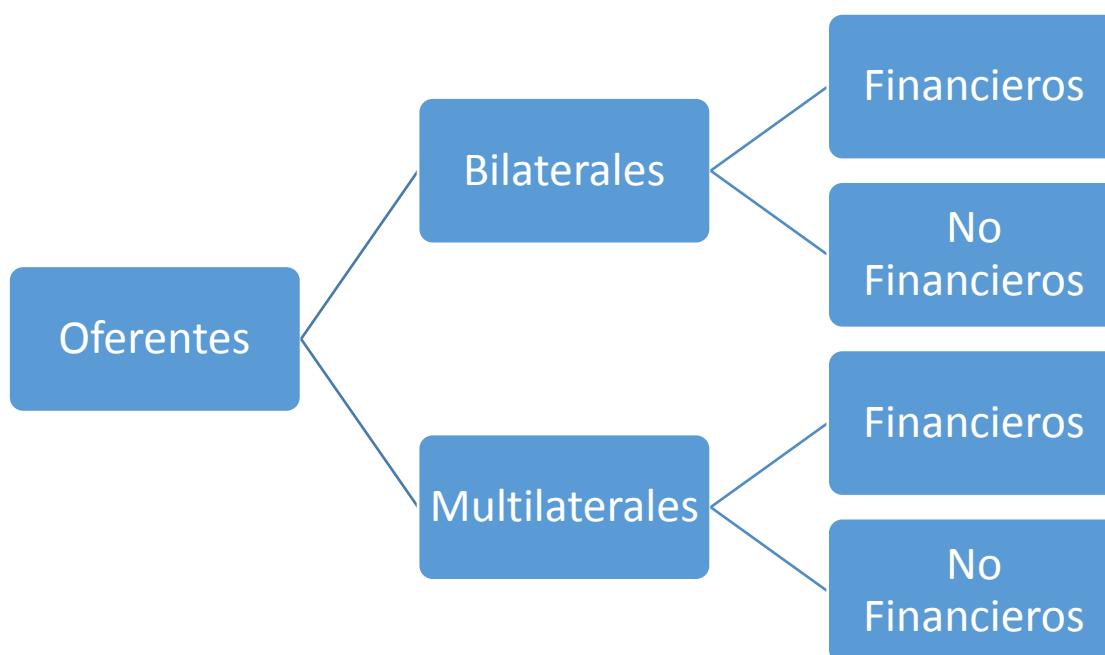
- 1) Gestión del apoyo financiero a resultados y productos que complementen el esfuerzo del país por entregar resultados estratégicos;

- 2) Propiciar un fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas, la innovación tecnológica, la transferencia de conocimientos, el apoyo al desarrollo productivo y la cohesión social.

Entre los objetivos específicos de la PCINR es fortalecer la institucionalidad pública, a través de consolidar un sistema de planificación al desarrollo que permita gobernar por políticas públicas y establecer criterios de medición y evaluación de su progreso.

La política se compone de nueve lineamientos que persiguen mejorar los procesos relativos a la negociación, gestión, seguimiento, monitoreo, evaluación y la articulación sistémica de los diversos actores y los mecanismos que intervienen dentro del circuito de las donaciones, así como también, contribuir a un manejo más eficiente en el logro de avances y resultados de desarrollo.

Existen diversos actores involucrados en esta política, a continuación, se establece en dos mapas conceptuales como se articulan los actores en la PCINR:

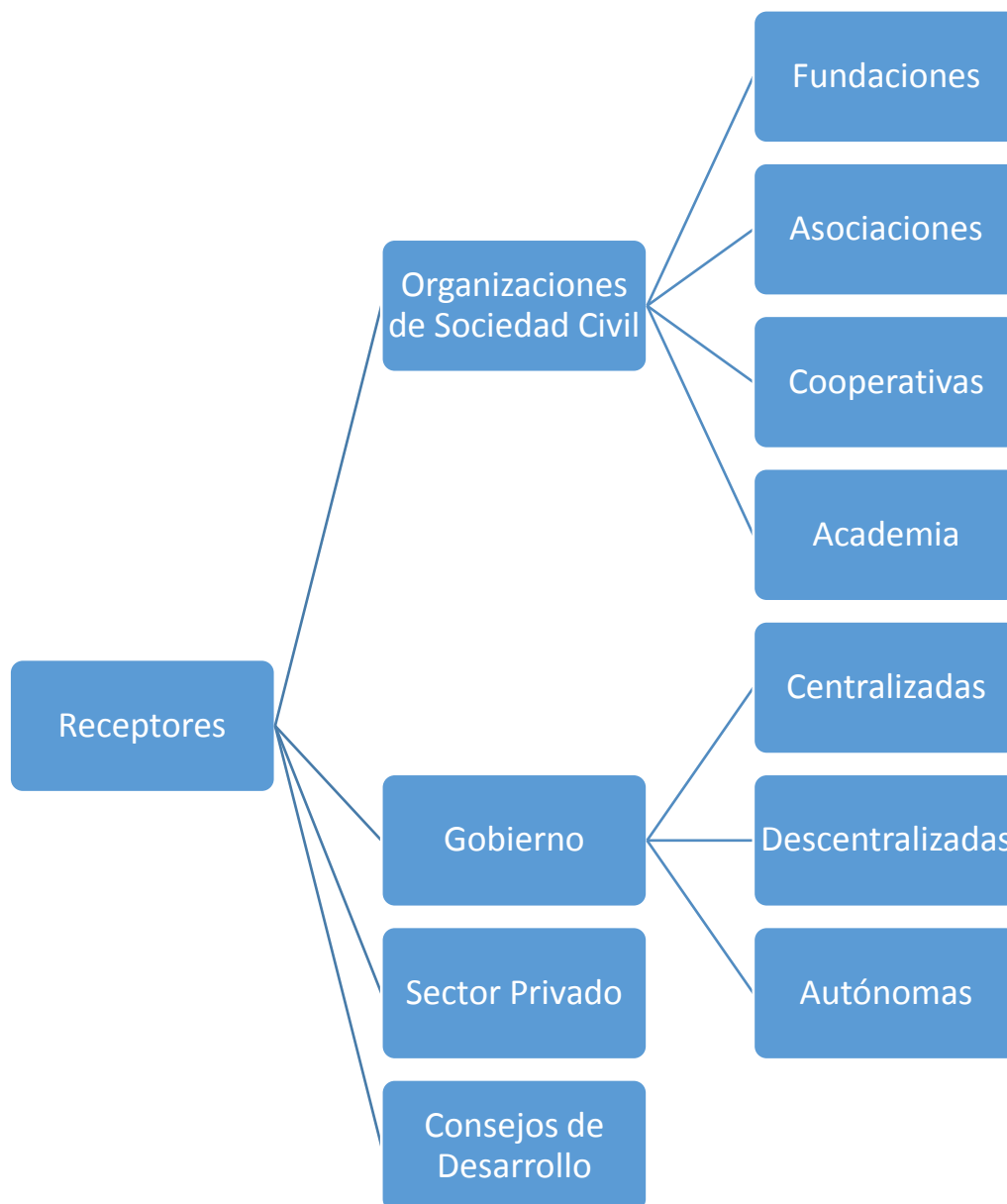


Fuente: Elaboración propia

De un lado están los actores que ofrecen la CINR, denominados donantes, según el sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores – MINEX – en Guatemala existen 67 agencias de cooperación, entre Misiones Internacionales, Agencias y Oficinas de 34 distintas fuentes cooperantes, ya sean bilaterales y multilaterales legalmente establecidas, aunque hay algunas otras fuentes cooperantes que no están del todo consolidadas dentro del sistema de cooperantes (SEGEPLAN, 2015).

Principales donantes bilaterales & sus prioridades	
Estados Unidos de América	Crecimiento económico, salud y educación, ambiente, democracia y gobernabilidad, seguridad alimentaria
España	Seguridad y justicia, desarrollo rural, reducción de la pobreza, salud y educación
Unión Europea	Reducción de la pobreza, crecimiento económico, seguridad y justicia, juventud
Holanda	Reducción de la pobreza, medio ambiente, seguridad y justicia
Suecia	Democracia y gobernabilidad, crecimiento económico, salud
Japón	Crecimiento económico, democracia, gobernabilidad, educación
Alemania	Educación, democracia y gobernabilidad, seguridad y justicia, medio ambiente
Canadá	Seguridad alimentaria, seguridad y justicia

Fuente: (SEGEPLAN, 2015)



Fuente: Elaboración propia, información SEGEPLAN 2015

Por otra parte, están las entidades receptoras de las donaciones que pueden ser de cuatro tipos, Organizaciones de Sociedad Civil (OSC), Sector Privado (Empresas, Organizaciones con fines de lucro, Organizaciones de base comunitaria, Asociaciones, entre otras), los Consejos de Desarrollo (COCODES) y el Gobierno (Centralizadas, Descentralizadas, Semiautónomas y Autónomas).

La entidad rectora de la PCINR es el Consejo de Cooperación Internacional (CCI), derivada de la reunión de Alto Nivel realizada en Antigua Guatemala el 30 de mayo de 2008, entre el Gobierno de Guatemala y los cooperantes que apoyan al país agrupados en el G13 (Grupo de 13 donantes principales en Guatemala). El CCI está compuesto por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX), la SEGEPLAN y el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) (SEGEPLAN, 2015).

Operativamente la PCINR cuenta con nueve lineamientos, cada lineamiento tiene sus metas establecidas (SEGEPLAN, 2013):

- ***Lineamiento 1:*** Fortalecer la gestión institucional y su alineación a las prioridades nacionales e internacionales de desarrollo. La *Meta* es que la cooperación no reembolsable apoye la consecución de los resultados nacionales de desarrollo contenidos en la Agenda Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Agenda Nacional de Desarrollo y el plan de gobierno fortaleciendo los mecanismos de coordinación sectorial y territorial.
- ***Lineamiento 2:*** Alinear la cooperación no reembolsable promoviendo su ejecución a través de la institucionalidad pública. La *Meta* es que la CINR se alinee a las prioridades nacionales y a los planes de desarrollo a nivel municipal y departamental, promoviendo que la ejecución de los recursos de cooperación internacional no reembolsable se haga a través de la institucionalidad pública.
- ***Lineamiento 3:*** Establecer y coordinar un protocolo de aceptación de cooperación internacional no reembolsable. La *Meta* es que las instituciones utilicen el protocolo para la formulación, negociación y contratación de la cooperación internacional no reembolsable.

- **Lineamiento 4:** Alinear al marco de resultados de desarrollo las acciones de cooperación internacional no reembolsable en el territorio. La *Meta* es que la coordinación entre los entes rectores y ejecutores de la cooperación internacional este fortalecida y que cuente con instrumentos y mecanismos actualizados y en uso a través de las Comisiones de Cooperación Internacional.
- **Lineamiento 5:** Contribuir a la armonización de la cooperación no reembolsable. La *Meta* es que las unidades paralelas de gestión se encuentran justificadas según los parámetros definidos por gobierno y cooperantes.
- **Lineamiento 6:** Consolidar un sistema de registro de información, monitoreo y evaluación. La *Meta* es que SEGEPLAN registre la CINR destinada al país, al sector gobierno y la ejecutada por las Organizaciones de Sociedad Civil, Sector Privado y Academia.
- **Lineamiento 7:** Optimizar el intercambio en materia de cooperación Sur-Sur abarcando los principios de horizontalidad, consenso y equidad. La *Meta* es que las instituciones públicas utilizan los canales nacionales para realizar intercambios de cooperación Sur-Sur de acuerdo a las prioridades establecidas en los espacios de negociación del país y las fuentes cooperantes.
- **Lineamiento 8:** La cooperación técnica se utilizará en programas coordinados coherentes con el marco de resultados de desarrollo. La *Meta* es que las instituciones públicas cuentan con un catálogo de oferta y demanda de la cooperación técnica para fortalecer las capacidades institucionales de acuerdo a las prioridades establecidas en el marco nacional de resultados de desarrollo.
- **Lineamiento 9:** Establecer mecanismos institucionalizados por parte del gobierno para mejorar la coordinación y el diálogo con la cooperación. La *Meta* es que el gobierno de Guatemala, conjuntamente con la comunidad de

cooperantes cuenta con espacios de coordinación conjunta reconocidos formalmente entre las entidades rectoras de la cooperación y/o los formalizados por ley a nivel sectorial o de política pública con los cooperantes.

2.2.1 Cooperación No Rembolsable

El proceso de la PCINR tiene su inicio en el momento en que la unidad ejecutora formula un documento de programa o proyecto a nivel de perfil, incluyendo la pre o factibilidad de acuerdo a su Plan Estratégico Institucional (PEI), Plan Operativo Anual (POA) y Plan Operativo Multianual (POM). Esto se realiza en observancia a lo estipulado en la PCINR y las prioridades del país, procediendo luego a negociarlo con la fuente cooperante identificada (SEGEPLAN, 2013).

El papel que desarrolla las fuentes cooperantes es establecer líneas de cooperación alineadas a las demandas de las instituciones nacionales en seguimiento a los acuerdos trazados en los mecanismos de negociación entre cooperantes y el país.

A partir de este momento, se inicia la negociación entre las partes y cuando ya se tiene el compromiso del aporte que se realizará, la unidad ejecutora debería poder presentar el documento de programa o proyecto a la SEGEPLAN, solicitando la emisión de opinión técnica (SEGEPLAN, 2013).

En el caso de proyectos de inversión pública, la unidad ejecutora debe formular y registrar el documento de acuerdo a lo estipulado en las Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Los sujetos obligados por la ley a solicitar opinión o dictamen son: las entidades de la Administración Central, Descentralizadas, Autónomas, Semi-Autónomas y las empresas públicas; tanto para recursos externos no reembolsables como reembolsables. Esto queda igual en la PCINR (SEGEPLAN, 2013).

Cuando la SEGEPLAN recibe una solicitud de emisión de dictamen, se convoca a un Comité de Emisión de Dictamen (CED) que se conforma con el fin de analizar el documento de programa o proyecto de acuerdo a la competencia de cada área para identificar si este contiene inconsistencias o errores subsanables. Las posibles resoluciones que dictamina el CED son:

1. Opinión o dictamen favorable: cuando el instrumento cumple los requisitos establecidos,
2. Memorándum con Observaciones: cuando el instrumento no cumple los requisitos o existen problemas de diseño, y
3. Opinión o dictamen no favorable: en el caso contravenga intereses comunes del Estado y leyes nacionales.

Asimismo, se establece la obligatoriedad de solicitar opinión técnica a la SEGEPLAN para programas y proyectos provenientes de organismos internacionales y gobiernos extranjeros, debiendo emitir pronunciamiento en 15 días hábiles una vez cumplidos los requisitos para el efecto.

La SEGEPLAN cuenta ya con algunos instrumentos para agilizar los procesos tales como el listado de requisitos, formatos y guías de análisis temático que orientan a las instituciones públicas para construir los expedientes que serán enviados para solicitar opinión o dictamen técnico.

SEGEPLAN ha hecho esfuerzos para automatizar este proceso, en ese sentido se ha desarrollado el Sistema de Control de Emisión de Dictámenes (SICED) que permite contar con opinión técnica por parte de la Secretaría.

Referente a la negociación, en el caso de la CINR proveniente de Organismos Internacionales o Gobiernos Extranjeros, la negociación constituye la primera fase del proceso en la que se formulan, discuten y establecen las condiciones de la misma, previo a la suscripción de los instrumentos de formalización de la donación.

Iniciada la ejecución, es la SEGEPLAN la encargada de dar seguimiento y monitoreo al avance físico y financiero de los programas y proyectos financiados con CINR que son ejecutadas por las Instituciones del Estado que bimestralmente trasladan el Informe de Avance Físico y Financiero (IAFF) de cada uno de los programas y proyectos en cumplimiento a lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto (LOP)(SEGEPLAN, 2013).

2.2.2 Cooperación Rembolsable

El FIDA con insumos de la unidad ejecutora elabora el documento de programa o proyecto, con base a necesidades identificadas, para lo cual envía una serie de misiones a Guatemala(SEGEPLAN, 2013):

- La máxima autoridad de la institución que tiene a su cargo la unidad ejecutora del programa o proyecto envía a la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia, un oficio en el que solicita emitir la opinión técnica, adjuntando para ello el documento de programa o proyecto correspondiente. (El expediente debe incluir la documentación que respalde el avance de las gestiones del MINFIN ante el FIDA, en su calidad de rector de la cooperación reembolsable.

- Contando con la opinión técnica de SEGEPLAN, la máxima autoridad de la institución que tiene a su cargo la unidad ejecutora, requiere al Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), que solicite el financiamiento ante el FIDA.
- Generalmente el FIDA cofinancia la ejecución de los programas/proyectos con el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID, por sus siglas en inglés).
- En el Despacho del Ministerio de Finanzas Públicas reciben el expediente, y lo marginan a la Dirección de Crédito Público, donde se encargan de elaborar el oficio de solicitud de financiamiento.
- El FIDA analiza la solicitud y si procede, aprueba el financiamiento.
- El Ministerio de Finanzas Públicas, a través de funcionarios de la Dirección de Crédito Público, conjuntamente con la unidad ejecutora, negocian el financiamiento con el FIDA.
- La Dirección de Crédito Público elabora el dictamen sobre la contratación del préstamo.
- Contando con la Opinión sobre la contratación del préstamo, el Ministerio de Finanzas Públicas solicita al Banco de Guatemala la opinión de Junta Monetaria.
- Junta Monetaria emite opinión a través de una resolución y remite ésta al Ministro de Finanzas Públicas.
- El Ministro de Finanzas Públicas envía un oficio, al Secretario General de la Presidencia para que a través de dicha Secretaría se traslade al Congreso de la República la iniciativa de Ley de aprobación del préstamo.
- La Secretaría General de la Presidencia recibe el expediente y lo traslada al Congreso de la República.
- El Congreso de la República envía el expediente a su Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, para que emita dictamen.

- La Comisión de Finanzas Públicas y Moneda analiza el expediente y emite dictamen.
- Si el dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República es favorable, se envía la iniciativa de ley al pleno para su aprobación.
- El Congreso de la República, a través de dicha ley aprueba la realización de las negociaciones y la firma del contrato de préstamo.
- El Ministro de Finanzas Públicas suscribe el contrato de préstamo con la Fuente Cooperante.
- Publicación del Decreto de aprobación del préstamo en el Diario de Centro América.

2.2.3 Monitoreo y Evaluación

El monitoreo busca conocer el avance de los resultados, objetivos y las metas del gobierno que, en la mayoría de los casos, están consignados en un plan operativo que se ejecuta con los recursos del presupuesto público. Además, en ese seguimiento, la SEGEPLAN elabora informes cuatrimestrales de ejecución que incluyen el análisis e interpretación de la distribución, variación y ejecución del presupuesto de donaciones externas, así como los desafíos que enfrentan las unidades ejecutoras (SEGEPLAN, 2013).

Finalmente la SEGEPLAN debería evaluar la CINR, valorando los registros de los montos de suscripción, desembolsos y ejecución de la CINR, así como comparar los avances y retos cualitativos en la arquitectura internacional, la vinculación con el SNIP, la agenda de la cooperación al desarrollo a partir del 2008 comparando con las tendencias bienalmente sobre una línea base y presentados a través de los Informes

Nacionales de Cooperación Internacional para el Desarrollo que sirven para generar una línea base y retroalimentar todo el ciclo de las donaciones desde la priorización hasta la finalización (SEGEPLAN, 2013).

En ese sentido, la reingeniería del SCI realizada en los últimos años, consistió en el rediseño de los procesos internos para la aceptación y ejecución de las donaciones.

El objetivo es que la cooperación debe estar alineada desde la planificación operativa hasta el nivel estratégico de país, para poder contribuir a los resultados y productos establecidos en la cadena de resultados de desarrollo nacional.

El sistema de monitoreo y evaluación debe, de manera eficiente, registrar información en todas estas etapas, tanto en las organizaciones públicas como en las organizaciones de sociedad civil.

2.3 Cooperación Internacional del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), es un organismo especializado de las Naciones Unidas (ONU), que cuenta con 167 Estados miembros y fue establecido en 1977, mediante una resolución aprobada por la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974.

Puede ser miembro del FIDA cualquier país miembro de la ONU o cualquiera de sus agencias especializadas o del Organismo Internacional de Energía Nuclear.

También puede ser miembro del FIDA cualquier agrupación de Estados en cuyos miembros se hayan delegado poderes en las esferas que son competencia del

FIDA y que esté en condiciones de cumplir todas las obligaciones de un país miembro de este organismo. Guatemala es miembro del FIDA desde el 30 de noviembre de 1978.

El FIDA pone la mayor parte de sus recursos reembolsables (préstamos) a disposición de países de bajos ingresos en condiciones muy favorables. Un tema importante que ha atraído la atención de las Naciones Unidas en los últimos años ha sido lograr la armonización, coordinación y complementariedad de las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas y, en consecuencia, aumentar su eficacia en función de los costos. El FIDA y los demás organismos de las Naciones Unidas relacionados con la alimentación (FAO y PMA), que tienen su sede en Roma han acogido con entusiasmo esa iniciativa.

Las áreas temáticas que trabaja el FIDA son:

- Desarrollo agrícola
- Servicios financieros
- Infraestructura rural
- Ganadería
- Pesca
- Fortalecimiento institucional
- Almacenamiento / procesamiento de alimentos / mercadeo
- Investigaciones, extensión y capacitación
- Desarrollo de empresas de pequeña y mediana escala
- Gestión de recursos naturales
- Poblaciones indígenas

El FIDA inició operaciones en el país en 1986 y desde 2012 cuenta con una oficina en Guatemala desde donde se coordina la cartera de América Central.

Como mandato el FIDA busca dar a la población rural pobre la oportunidad de mejorar su seguridad alimentaria y nutricional, aumentar sus ingresos y reforzar su capacidad de resistencia, su orientación multilateral aporta una sólida plataforma mundial para debatir cuestiones relacionadas con las políticas rurales y fomentar una mayor conciencia acerca de la importancia de las inversiones en el desarrollo rural para reducir la pobreza y aumentar la seguridad alimentaria.

Las prioridades en Guatemala están delimitadas en el denominado Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales (COSOP) para el período 2008-2016, estas son:

- 1 Promover, con una orientación al mercado, el desarrollo de negocios y microempresas rurales tanto agrícolas como no agrícolas.
- 2 Desarrollar el capital social y humano.
- 3 Acrecentar el diálogo sobre políticas y la planificación sectorial en favor de la población rural pobre.

Las áreas temáticas que se han trabajado en Guatemala son:

- Desarrollo agrícola
- Servicios financieros
- Fortalecimiento de capacidades locales
- Infraestructura rural
- Protección y manejo de recursos naturales
- Servicios de apoyo a la comercialización y microempresas rurales

Modalidades de cooperación que da el FIDA:

- Cooperación financiera reembolsable
- Cooperación financiera no reembolsable

- Cooperación técnica no reembolsable

Adicionalmente, el FIDA apoya a Guatemala a través de fondos de donación, ejecutados en alianza con socios clave en temas estratégicos: AGEXPORT (acceso a mercados), ONU Mujeres (empoderamiento económico de las mujeres), ICEFI (fiscalidad para el desarrollo rural), ANACAFE (uso de TIC's para minimizar riesgos) y Cooperativa Mujeres 4 Pinos (gestión del conocimiento para el empoderamiento de la mujer indígena).

Capítulo III:

Programas de Cooperación del FIDA dentro del MAGA

Actualmente, FIDA ejecuta dos programas dentro del Ministerio de Agricultura y Alimentación (MAGA):

- 1 Programa de Desarrollo Rural en las Regiones Central y Oriental, en ejecución desde 2008 con una inversión de \$34 millones.
- 2 Programa Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte (PRODENORTE), en ejecución desde 2012 con una inversión de \$40.4 millones.
- 3 Existió un primer programa llamado Programa Nacional de Desarrollo Rural: Región Occidental (PRONADER occidente), que ya fue concluido

A continuación, se describen los tres programas, analizando los factores siguientes: Proceso de planificación, proceso de presupuesto, actividades y resultados de los programas y monitoreo y evaluación de resultados.

3.1 Programa Nacional de Desarrollo Rural de las regiones: Central, Nororiente y Suroriente (PNDR – oriente)

El PNDR Oriente fue aprobado en 2007 y contaba con un presupuesto de 31 millones de dólares, de los cuales 17 millones aportados por el FIDA (63 %), 11 millones por la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (21 %) y 4 millones por el Gobierno de Guatemala (13 %)(FIDA, 2015).

El área de intervención del PNDR oriente englobó 43 municipios de los 5 departamentos de la región oriente (El Progreso, Jalapa, Jutiapa, Santa Rosa y Zacapa)(FIDA, 2015).

El Programa logró la efectividad e inició su implementación en 2009 y concluyó el 30 de junio del 2017, tras la ampliación aprobada por 24 meses.

3.1.1 Planificación por resultados

El objetivo del Programa era desarrollar e incrementar los niveles de participación de la población pobre rural y sus organizaciones de base en el desarrollo e implementación de las políticas y programas de desarrollo social y económico de las áreas rurales de manera ambientalmente sostenible y con equidad de género.

Pretendía atender a 100,000 pequeños productores pobres, agricultores sin tierra, microempresarios y artesanos (30,000 familias de forma directa), en 5 años de duración y dos de extensión (FIDA, 2015).

El programa tenía tres componentes:

1. Ordenamiento Territorial: Dedicado a fortalecer las capacidades de gestión, planificación del desarrollo e interlocución de los actores participantes del Programa.
2. Negocios rurales y comercialización: Enfocado a actividades de encadenamientos productivos.
3. Servicios rurales: Estos eran proyectos dedicados a mejorar la productividad rural.

El convenio del proyecto no presentaba un modelo claro de intervención, ni teoría de cambio, situación que dificultó la puesta en marcha de la planificación por resultados del proyecto(FIDA, 2015).

Algo positivo es que desde su concepción el Programa contaba con una estrategia de género que busca crear las condiciones y desarrollar las acciones necesarias para que las

mujeres se incorporen al desarrollo económico y social de las comunidades y organizaciones de productores en condiciones de mayor equidad y de mayor dignidad (FIDA, 2015).

3.1.2 Presupuesto

De las tres fuentes de financiamiento se reporta que a nivel global el Programa logró la ejecución de USD 19 millones, alcanzando la ejecución de un 60% del presupuesto modificado, ya que se tuvo una reducción a la asignación inicial del 2014 (FIDA, 2013).

El Programa cumplió con la entrega de los estados financieros, según lo norma la cláusula 5.01, que establece que estos se deben entregar a más tardar 60 días después de finalizado el ejercicio fiscal (FIDA, 2015).

Pero hay un tema muy importante que se encontró en la investigación, que se registraron algunos incumplimientos con la cláusula 5.02, referida a la entrega de informe de auditoría (FIDA, 2015).

3.1.3 Actividades y resultados del programa

En el Componente 1, las actividades estaban encaminadas al fortalecimiento institucional del sistema de Consejos de Desarrollo. Analizando el estado de 36 de los 40 Consejos Municipales de Desarrollo COMUDES que involucran a 1,447 Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) que debían fortalecer sus capacidades técnicas, de gestión y planificación del desarrollo comunitario y municipal (FIDA, 2015).

Se desarrollaron planes de capacitación para personas beneficiarias, así como capacitaciones de extensionistas responsables de atender a las organizaciones y se complementaban con acciones de alfabetización.

En el Componente 2 las actividades están marcadas por el encadenamiento productivo. En este componente se reportaron 8 planes de negocio alineados con el eje estratégico de agrocadenas productivas y 2 planes productivos alineados con el eje estratégico de agricultura familiar, que fueron acompañados por 5 rondas de negociación (FIDA, 2015).

Además, se llevaron a 41 organizaciones a ferias regionales e internacionales para apoyar a la población beneficiaria y las organizaciones productivas-económicas en el mejoramiento de la rentabilidad de sus actividades y emprendimientos rurales desarrollando capacidades y vinculándose en negociación para participar en los mercados.

En el Componente 3, se desarrolló una cartera de proyectos para mejorar los servicios rurales. Según los informes de monitoreo del proyecto se reportaron 37 proyectos ejecutados, que alcanzaban aproximadamente 19,000 beneficiarios (FIDA, 2015).

Dentro de los proyectos se daba la formación de capacidades productivas, organizativas y de gestión financiera para insertarse competitivamente en los mercados agropecuarios, artesanales y de servicios.

En 2015 se presentó una cartera de 22 proyectos de los cuales 8 son de administración de agua con fines productivos y 14 proyectos para organizaciones en diferentes rubros productivos, a continuación, se presenta un listado de proyecto a los que se tuvo acceso:

<p>1. Apoyo productivo a la etnia xinca mediante el establecimiento de 108.5 hectáreas de aguacate hass.</p>	<p>El Progreso, Jalapa, Jutiapa, Santa Rosa y Zacapa.</p>
<p>2. Fomento de la productividad y desarrollo de la producción de leche.</p>	<p>El Progreso, Jalapa, Jutiapa, Santa Rosa y Zacapa.</p>
<p>3. Tecnificación y fomento de la productividad y desarrollo de la caficultura.</p>	<p>El Progreso, Jalapa, Jutiapa, Santa Rosa y Zacapa.</p>
<p>4. Equipamiento de mobiliario escolar a 142 establecimientos educativos del nivel primario y preprimario de áreas rurales de comunidades declaradas en extrema pobreza.</p>	<p>El Progreso, Jalapa, Jutiapa, Santa Rosa y Zacapa.</p>
<p>5. Proyecto de alfabetización para jóvenes y adultos/as.</p>	<p>El Progreso, Jalapa, Jutiapa, Santa Rosa y Zacapa.</p>
<p>6. Fortalecimiento a productores de granos básicos mediante la dotación de cinco mil ochocientos dos estructuras de almacenamiento.</p>	<p>El Progreso, Jalapa, Jutiapa, Santa Rosa y Zacapa.</p>
<p>7. Apoyo a la formación laboral mediante otorgamiento de becas, en coordinación con la escuela de agricultura de nor oriente.</p>	<p>El Progreso, Jalapa, Jutiapa, Santa Rosa y Zacapa.</p>

8. Producción de hortalizas bajo condiciones controladas en San Miguel Conacasta, El Progreso.	El Progreso
9. Cultivo de tilapia en aldea cruz del valle, San Cristóbal Acasaguastlan.	El Progreso
10. Rehabilitación de la unidad de riego Rancho – Júcaro.	El Progreso
11. Rehabilitación de la unidad de riego en la aldea Llano de Morales y Aguirres	El Progreso
12. Granja avícola para producir carne de pollo, aldea Los bordos, El Júcaro.	El Progreso
13. Apiarios para productores de miel en San Juan Tecuaco.	Santa Rosa
14. Acopio, procesamiento, empaque y almacenamiento de lácteos en San Rafael las Flores.	Santa Rosa
15. Producción de hortalizas bajo condiciones controladas en Oratorio.	Santa Rosa
16. Producción de 330 has. De frijol negro en Santa María Ishuatan y Oratorio.	Santa Rosa
17. Fortalecimiento a procesamiento, industrialización y comercialización de café en Oratorio.	Santa Rosa
18. Ampliación instalación de apiarios	Santa Rosa

para productores de miel.	
19. Ampliación acopio, procesamiento, empaque y almacenamiento de lácteos en San Rafael las flores.	Santa Rosa
20. Rehabilitación de la unidad de riego de la Fragua.	Zacapa
21. Rehabilitación de la unidad de riego Llano de piedra.	Zacapa
22. Rehabilitación de 4 estructuras para la escuela de agricultura, finca el Oasis La Fragua.	Zacapa
23. Producción y comercialización del cultivo de orégano en Usumatlán.	Zacapa
24. 60 botiquines pecuarios en Usumatlán, Huite, San Diego, Gualan y La Unión.	Zacapa
25. Construcción centro de acopio para comercializar naranja en La Unión.	Zacapa
26. Plantación de cítricos, naranja valencia, mandarina dancy, y limón persa en La Unión.	Zacapa
27. Capacitación, producción y mercadeo de tomate en invernadero, La Unión.	Zacapa
28. Fortalecimiento del sistema de producción familiar campesina, mancomunidad El Gigante.	Zacapa

<p>29. Mejoramiento, equipamiento y energización solar del sistema de riego de la unidad de riego cabañas, municipios de Cabañas y Huite</p>	<p>Zacapa</p>
--	---------------

Elaboración propia: (FIDA, 2015)

3.1.4 Monitoreo y evaluación de resultados

La tarea de monitoreo y evaluación estaba a cargo de la Unidad de Planificación, Seguimiento, Evaluación y Sistematización (UPLASES).

En el tema de Focalización de beneficiarios, se inició una estrategia de focalización social a partir de la evaluación de medio término, donde se mapeo las zonas en las que el Programa había intervenido por año en cada departamento y municipio, esta etapa permitió contar con información que vincula las características de la población y el tipo de servicios que el Programa ofrece, revelando el aumento de participación y empoderamiento.

Otra herramienta con la se contaba era el sistema en ambiente web que sirve para capturar datos obtenidos de las fichas de levantamiento de información que fueron implementados (BADOOC, Cerrando Brecha y SAMCERT). El sistema tiene la ventaja que se actualiza en línea por el personal involucrado y ofrece información para ser procesada en excel. El sistema cuenta con filtros de seguridad y permisos de captura afines al perfil de los usuarios.

En cuanto al seguimiento, se elaboró el flujograma de actividades con tiempos estimados, solicitado por el FIDA, para observar el grado de avance de la planificación y los proyectos atendidos. El Programa estimó que 120 días son el óptimo para procesar

la gestión de un proyecto, desde su identificación hasta la contratación y pagos. Para el control de tiempos, fue útil también el sistema en línea.

Otra herramienta era el checklist para implementación de proyectos, esta herramienta apoyaba a los integrantes del programa en la revisión de Proyectos.

3.2 Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la región del Norte (PRODENORTE)

El PRODENORTE fue aprobado en 2012 y contaba con un presupuesto de 40 millones de dólares, de los cuales 17.9 millones aportados por el FIDA (43%), 14.9 millones por la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (37%), 4.3 millones por el Gobierno de Guatemala (20%) (FIDA, 2016).

El área de intervención del PRODENORTE es nueve municipios del Departamento de Alta Verapaz y cuatro municipios del Departamento de Baja Verapaz; zonas específicas de cinco municipios adicionales de Alta Verapaz, cuyas poblaciones rurales encaran severas limitaciones de desarrollo; y la microrregión V del municipio de Ixcán, en la región Nororiental del Departamento de Quiche.

Pretendía atender a 75,000 familias. El programa tiene un alcance de 5 años más dos de extensión, comenzó a implementarse de forma efectiva en 2012 y su finalización es en 2019.

En el marco de la programación de Misiones del FIDA, la Gerencia de Programas de la División de América Latina y el Caribe del FIDA para los Proyectos de la República de Guatemala, estableció realizar una Misión de Supervisión del Programa PRODENORTE, la cual se desarrolló del 30 de

septiembre al 5 de octubre de 2018, este documento ha sido la principal fuente de información para el siguiente análisis:

3.2.1 Planificación por resultados

Este programa está compuesto por 5 componentes:

- 1 Desarrollo de Capital Humano y Social
- 2 Producción Sustentable y Gestión de los Recursos Naturales
- 3 Acceso a Mercados y Desarrollo de Negocios Rurales
- 4 Caminos Rurales e Infraestructura Social
- 5 Gestión del Programa y Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural

En su planificación era más completo que el PNDR oriente, pero la poca capacidad de ejecución del MAGA hizo que en el 2012 hubiera un congelamiento de las acciones por más de 2 años, iniciando la ejecución en el 2015 (FIDA, 2015).

Lo anterior, aunado a las dificultades en materia de aprobación de presupuestos y disponibilidad financiera, retrasó la ejecución técnica y financiera y justificaron la ampliación de los convenios de préstamo con FIDA y OFID. En consecuencia, PRODENORTE tiene como plazo de finalización septiembre de 2019 y de cierre marzo de 2020.

A pesar de estos logros significativos en materia de capital social, la extensión temporal de los convenios de préstamos con FIDA y OFID no ha dado los resultados esperados en términos de ejecución técnica y financiera (FIDA, 2016).

Algunos de los puntos claves que se requieren mejorar de la planificación son (FIDA, 2016):

- Las actividades de servicios de mejoramiento de caminos rurales, que representan un significativo monto de inversión programada en el POA 2018, muestran considerable atraso en su ejecución y son clave para mejorar el cumplimiento del POA del año.
- En paralelo, se requiere elevar la proactividad del Programa ante las instancias gubernamentales y legislativas para realizar anticipadamente las gestiones que aseguren el disponible del presupuesto para las actividades previstas para el 2019. El aprovechamiento del financiamiento y la mejora en la tasa de desembolsos dependerá de la capacidad de gestión de asegurar que el presupuesto esté disponible desde el inicio del año y de plantear una estrategia de inversiones de corto plazo y pronta ejecución, así como asegurar los mecanismos para la rápida formalización de acuerdos y convenios con los beneficiarios. Se deben priorizar las actividades de inversión rápida, así como las inversiones en planes de negocios, reprogramando las actividades que requieren mayor tiempo de tramitación y ejecución.

La constante rotación de personal en las áreas técnicas y financieras afectan de manera muy significativa la calidad de la gestión, especialmente si se integra recurso humano sin experiencia, lo que redundará en la pérdida de eficiencia en la ejecución, por la necesidad de iniciar procesos de aprendizaje.

3.2.2 Presupuesto

La habitual demora en los procesos de ampliación de convenios de inversión entre el MAGA y las organizaciones productivas, el retraso en la preparación y aprobación del Planes Operativos Anuales y la limitada disponibilidad presupuestaria dificultaron durante todo el proceso el inicio de las actividades previstas.

Asimismo, la obligación normativa de reemplazar el mecanismo de compras directas por cotizaciones o licitaciones y las dificultades técnicas surgidas para la aprobación de las inversiones en caminos, han demorado considerablemente la ejecución.

Como consecuencia de lo anterior, en 2018 este programa solo tenía un 10% de ejecución técnica de las actividades planificadas y un 15% de su ejecución financiera, habiéndose alcanzado los siguientes porcentajes de ejecución financiera: préstamo FIDA (27%), donación FIDA (0%), préstamo OFID (4%) y contrapartida de Gobierno (9%) (FIDA, 2016).

La gestión financiera durante la vida del proyecto no ha mejorado significativamente en los distintos años del proyecto, mostrando una baja ejecución presupuestaria que va del 33% en el 2012 al 64% en el 2017, reportando 15% al 31 de agosto de 2018 (FIDA, 2016).

Se aprecia una baja tasa acumulada de desembolsos de las diferentes fuentes (FIDA 50%, OFID 16% y Gobierno 20%), considerando que se encuentra en el año sexto de ejecución.

Se estima que finalizará con una tasa de subejecución superior al 25%. Respecto a los sistemas, registros y generación de reportes financieros aún muestra debilidades (FIDA, 2016).

La tasa de desembolsos es de 50% y para el sexto año debieran tener entre el 87 y 100% de desembolsos, lo que da una clasificación de moderadamente insatisfactoria que debido a la ampliación queda como insatisfactoria (FIDA, 2016).

Según la proyección de gastos y desembolsos del proyecto con la ejecución total del POA 2018, se alcanzará una tasa de desembolso del 66,4%. Estimando gastos de

funcionamiento (nomina, gastos operativos, equipamiento y algunos servicios) para 2019 y 2020 por aproximadamente USD 1,047,000 se tendría un monto de aproximadamente 4,6 millones de USD que deben ser ejecutados en ese mismo período pudiendo destinarse a inversiones (fondo de coinversión, capacitaciones y otros) con los beneficiarios del programa. De no ser así se tendrá una tasa de subejecución de aproximadamente 27,38% (FIDA, 2016).

3.2.3 Actividades y resultados del programa

En cuanto al desarrollo del capital humano en las áreas del Programa, este programa se reportó en el Informe de avances (FIDA, 2016):

- Retraso en las inversiones asociadas a planes de negocios e infraestructura rural fue bien aprovechado por el Programa para fortalecer capacidades.
- Destaca la formación de 2,247 promotores frente a una meta de 200, lo que eleva el desempeño del Resultado #1, relacionado con el desarrollo de capital humano, al 161% de logro de sus indicadores.
- También es importante en este resultado el logro en materia de formación ocupacional de jóvenes, sin embargo, no existe aún evaluación de sus efectos en términos de su inserción en el mercado.
- En contraposición, se encuentran con muy bajo avance las actividades de capacitación orientadas a la incorporación de tecnologías de producción sustentable, con apenas un 7% de avance respecto a la meta global.
- Asimismo, se encuentran pendientes las actividades de capacitación con consejos comunitarios que se espera realizar en el 2019.
- Es pertinente comentar que el Resultado #1 incluye varios indicadores que refieren a efectos de las intervenciones y que debieran reportarse en

consecuencia en relación con: mujeres mejoran calidad de vida, mujeres disminuyen carga laboral, jóvenes se insertan laboralmente, productores incorporan prácticas sustentables (FIDA, 2016).

El resultado #2, centrado en las capacidades de producción sustentable y competitiva, muestra un logro del 66%, favorecido por el sobre cumplimiento de la meta relativa a superficie productiva (FIDA, 2016).

- Contribuye a este resultado el exitoso trabajo con grupos de ahorro y préstamo que están iniciando actividades económicas producto de la capitalización de la gestión del ahorro.

El resultado #3 referido a la gestión de recursos naturales muestra un 33% de avance, afectado principalmente porque (FIDA, 2016):

- No se reportan los promotores formados en el manejo de suelos (0%) y por el escaso avance de la meta de superficie reforestada, que resulta muy baja (17%).

El resultado #4 referido a acceso a mercados y negocios rurales, también presenta un bajo logro general (40%) (FIDA, 2016):

- Especialmente por avances moderados en cuanto a la cantidad de negocios y grupos rurales apoyados con acceso a mercados.
- En el tema de comercialización, el Programa ha apoyado a las organizaciones en la búsqueda de mercados y las propias organizaciones están mostrando autonomía estableciendo contactos para la comercialización de sus productos en condiciones más ventajosas.

El resultado #5, que también refiere a negocios rurales, muestra un avance de 151%, favorecido principalmente por:

- El sobre-logro de las metas relacionadas con la generación de fuentes de trabajo (FIDA, 2016).

El resultado #6, referido al acceso a crédito y servicios financieros alcanza un 118% de logro respecto a las metas establecidas (FIDA, 2016).

- Ello principalmente por la gran cobertura alcanzada por el modelo de ahorro comunitario y fondos revolventes, en el que están participando gran número de mujeres y jóvenes, evidenciándose como una estrategia muy interesante de replicar para la capitalización de comunidades más pobres.
- En contraposición, no hay avances en la adecuación de servicios financieros y se estima que no se logrará esta meta por no existir condiciones para que los beneficiarios accedan a los servicios financieros, ni siquiera como ahorrantes.

El resultado #7, referido a caminos e infraestructura rural, alcanza un 53% de avance, siendo aún bajo el alcance de la meta de kilómetros de caminos construidos, rehabilitados o mejorados (19%) y de la cantidad de comunidades involucradas en la mantención de dichos caminos (14%) (FIDA, 2016).

- En este resultado destacan los avances en materia de dotación de aljibes y estufas, los que contribuyen a elevar la calidad de vida de las familias.

El resultado #8, referido al desarrollo de capacidades de planeación de las municipalidades, alcanza un 55% de avance, elevado especialmente por el cumplimiento de una mesa de diálogo interinstitucional (FIDA, 2016).

- Lo relevante es el trabajo de desarrollo de capacidades que el PRODENORTE realice para fortalecer las capacidades de las Direcciones de Planificación Municipal. Se reporta en el informe de evaluación el trabajo con 3 de los 19

municipios (16% de avance) y se planifica desarrollar un trabajo sistemático con los municipios, en el marco de la estrategia de salida a implementarse en el 2019 (FIDA, 2016).

Destaca además el trabajo realizado en la focalización de mujeres y jóvenes de forma transversal como población usuaria en todos los servicios del Programa. Este esfuerzo ha dado como resultado altos niveles de participación de mujeres (56% del total de población atendida) y el inicio de un proceso de incorporación de jóvenes que muestra la participación actual de 5,100 que representan el 15% del total de la población atendida.

3.2.4 Monitoreo y evaluación de resultados

El sistema de Seguimiento y Evaluación (S&E) se ha focalizado en la elaboración del Plan Operativo Anual (POA) y el seguimiento de indicadores físicos y financieros que se reportan periódicamente a los sistemas de MAGA, MINFIN y SEGEPLAN.

Los coordinadores territoriales planifican y reportan las actividades de campo y los coordinadores de componente reportan sus avances al coordinador de S&E. Se cuenta con una base de datos de beneficiarios (RECOBE), identificados por sexo, tipo de servicio, etnia y municipio, en línea con el Registro Nacional de las Personas y vinculado a la Base de Datos de MAGA. Según el informe de evaluación el reporte de avances de seguimiento mantiene algunas deficiencias y debe optimizar la medición de indicadores y medios de verificación. Se encuentran pendientes las actividades de evaluación de los efectos e impactos.

El Programa cuenta con una base de población meta que reporta sin duplicación la cantidad de personas participantes en el Programa a través de sus servicios de apoyo,

contabilizándose 34,278 personas. Como población usuaria de caminos rurales se reportan 9,878 personas. Ello muestra que ha superado el alcance esperado en el diseño, mostrando un 112% de la meta prevista de personas que reciben servicios y un 264% de comunidades, mientras que tiene un 88% de avance respecto a los hogares beneficiados.

Con relación al seguimiento, pese a que hay indicadores de resultados sin ejecución, el promedio simple del avance de todos los indicadores es un 82%. Se muestran avances disímiles entre resultados y al interior de cada resultado.

Una nota muy importante que resaltar es que no se cuenta con información de los efectos e impactos de las intervenciones, por lo que el diseño de una estrategia de evaluación resulta indispensable para obtener la información necesaria para la evaluación final del Programa.

Las tareas de evaluación no han sido abordadas y se debe iniciar un diseño para medir los indicadores que corresponden a los efectos de las intervenciones.

PRODENORTE no cuenta con una estrategia diseñada de gestión del conocimiento. Sin embargo, se han realizado algunas actividades de sistematización de experiencias y un video institucional que muestra las diversas actividades promovidas en las áreas de intervención del Programa.

3.3 Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la región del occidente (PRONADER occidente)

El PRONADER occidente fue aprobado en 2003 y contaba con un presupuesto de 48 millones de dólares, de los cuales 30 millones aportados por el FIDA (63 %), 10 millones por la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (21 %), 6 millones por el Gobierno de Guatemala (13 %) y 2 millones por los beneficiarios (4 %).

El área de intervención del PRONADER occidente englobó 56 municipios de los 6 departamentos de la región occidental (Quetzaltenango, Sololá, Totonicapán, San Marcos, Huehuetenango y El Quiché), una vasta extensión que cubre el 22% del total del país.

Pretendía atender a 100,000 pequeños productores pobres, agricultores sin tierra, microempresarios y artesanos (25,000 de ellos directos y 37% mujeres). El programa comenzó a implementarse de forma efectiva más de cinco años después de su diseño y después de dos cambios de gobierno (FIDA, 2013).

3.3.1 Planificación por resultados

El programa era coherente con los documentos de política de la época, pero resultó demasiado complejo y ambicioso para el contexto institucional guatemalteco.

El diseño del PRONADER occidente se alineó con las prioridades del gobierno 2000-2004 que emanaron de los compromisos de los Acuerdos de Paz, siendo considerado como la primera fase del Programa Nacional de Desarrollo Rural.

Además, suponía una vía para operacionalizar las leyes relacionadas con la descentralización. Proponía trabajar en las múltiples causas de la pobreza rural en el occidente del país de forma simultánea, pero subestimó la dificultad de coordinación interinstitucional necesaria para promover su enfoque de desarrollo integral. También resultó difícil vincular las inversiones a la planificación local liderada por las municipalidades y los consejos de desarrollo comunales y fomentar una real participación de la población vulnerable.

El programa aplicó mecanismos de focalización social y geográfica, seleccionando municipios en situación de pobreza y pobreza extrema, pero no se realizó

un estudio de focalización sobre las características y necesidades de los grupos y familias beneficiadas, por lo que atendió a varios tipos de beneficiarios sin una estrategia de intervención clara desde su diseño.

Por ejemplo, con las mismas estrategias se atendió a productores de infrasubsistencia y subsistencia (población en pobreza y extrema pobreza) con fines de mejora de seguridad alimentaria o generación de pequeños ingresos; y a productores/as excedentarios y medianos productores/as, como productores de café asociados en cooperativas, productores de hortalizas vinculados a mercados de exportación, entre otros.

3.3.2 Presupuesto

Tras seis años de implementación, el PRONADER occidente sólo logró desembolsar un 21 % de sus fondos. Sólo se utilizaron un 28,5% de los 30 millones disponibles a través del préstamo del FIDA. La partida dedicada a la gestión del programa (gastos de funcionamiento) supuso un 45,7 %, muy por encima del ratio de los dos préstamos FIDA anteriores en Guatemala (FIDA, 2013).

Entre los principales factores que explican su ineficiencia, el informe de evaluación destaca los constantes cambios del personal de coordinación del programa y la falta de funcionamiento de un órgano de orientación estratégica (Comité Directivo), aunados a la debilidad institucional del MAGA como agencia ejecutora, los cambios en la legislación nacional para la aprobación de pagos con fondos públicos, el requerimiento de disposiciones de complejas para la financiación de las actividades del préstamo, y el cambio de agencia ejecutora sin previa autorización (FIDA, 2013).

3.3.3 Actividades y resultados del programa

El programa fue poco eficaz respecto a sus cuatro objetivos de desarrollo y presentó serios problemas de documentación de sus resultados.

La misión de evaluación tuvo dificultades para determinar el número real de inversiones y productos para cada uno de los componentes (FIDA, 2013).

El PRONADER occidente presentó resultados limitados en cuanto a su primer objetivo de promover una participación efectiva de las organizaciones de base en la planificación y toma de decisiones del desarrollo local y la descentralización. Además, sólo logró algunos resultados aislados respecto a la mejora de la capacidad de generación de ingresos de algunos grupos de beneficiarios a través de los proyectos de infraestructura productiva y otras actividades de poco calado.

La misión de evaluación consiguió identificar 63 inversiones sobre el terreno (USD 5,9 millones), principalmente proyectos de riego y agrícolas, y distinguirlas de 57 planificadas y no realizadas.

En total, el PRONADER occidente, logró ejecutar un total de 63 proyectos: Ocho bajo el componente 1, tres bajo el componente 2 y 52 bajo el componente 3. Considerando el presupuesto mencionado en el documento de diseño, los tres Fondos previstos tuvieron desembolsos bajos, especialmente el segundo (FIDA, 2013).

Estas cifras están muy por debajo del número de proyectos financiados con los dos préstamos anteriores del FIDA en Guatemala, que contaron con otra agencia ejecutora (Fondo Nacional para la Paz - FONAPAZ) y se circunscribieron a un área geográfica más limitada.

El objetivo de mejorar las condiciones y oportunidades económicas de las mujeres rurales (tercer objetivo específico) fue totalmente desatendido y no hubo ningún avance remarcable al respecto.

El último objetivo específico, que pretendía realizar reformas y mejoras en los procedimientos para fortalecer las capacidades del MAGA para contribuir al desarrollo rural, tampoco consiguió ninguna contribución significativa.

3.3.4 Monitoreo y evaluación de resultados

El impacto en la pobreza rural del programa no pudo ser evaluado por falta de información clave. La débil ejecución presupuestaria, la falta de coherencia de la ejecución programática por componentes y la distribución geográfica dispersa de inversiones de pequeña envergadura diluyó su efectividad y potencial impacto.

No se realizó un estudio de base en la zona de intervención. Dado el limitado alcance de los productos del programa es probable que su impacto se haya circunscrito a nivel de algunas decenas de beneficiarios en los casos de proyectos de inversión catalíticos para grupos que contaban con un buen dinamismo (productores de café y grupos de mujeres transformadoras de fruta).

El FIDA concibió un programa pertinente respecto a las necesidades de la población de los departamentos occidentales, pero demasiado ambicioso y complejo respecto al contexto institucional y local. La supervisión desde Roma no ayudó a solventar los varios desafíos que enfrentaba una intervención tan extensa y compleja. Esto ha supuesto costes en la reputación del FIDA en la zona de intervención del programa (FIDA, 2013).

Tabla de comparación entre los tres programas

	PNDR Oriente	PRODENORTE	PRONADER Occidente
Área de intervención y alcance	<p>El PNDR Oriente fue aprobado en 2007.</p> <p>El área de intervención del PNDR oriente englobó 43 municipios de los 5 departamentos de la región oriente (El Progreso, Jalapa, Jutiapa, Santa Rosa y Zacapa).</p> <p>El Programa logró la efectividad e inició su implementación en 2009 y concluyó el 30 de junio del 2017, tras la ampliación aprobada por 24 meses.</p>	<p>PRODENORTE está planificado para atender a nueve municipios del Departamento de Alta Verapaz y cuatro municipios del Departamento de Baja Verapaz; zonas específicas de cinco municipios adicionales de Alta Verapaz, cuyas poblaciones rurales encaran severas limitaciones de desarrollo; y la microrregión V del municipio de Ixcán, en la región Nororiental del Departamento de Quiché.</p>	<p>PRONADER occidente englobó 56 municipios de los 6 departamentos de la región occidental (Quetzaltenango, Sololá, Totonicapán, San Marcos, Huehuetenango y El Quiché), extensión que cubre el 22% del total del país.</p> <p>Pretendía atender a 100,000 pequeños productores pobres, agricultores sin tierra, microempresarios y artesanos (25,000 de ellos directos y 37%</p>

			mujeres).
Inversión y presupuesto ejecutado	Contaba con un presupuesto de 31 millones de dólares, de los cuales 17 millones aportados por el FIDA (63 %), 11 millones por la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (21 %) y 4 millones por el Gobierno de Guatemala (13 %). De las tres fuentes de financiamiento se reporta que a nivel global el Programa logró la ejecución de USD 19 millones, alcanzando la ejecución de un 60%.	Con un presupuesto de 40 millones de dólares, de los cuales 17.9 millones aportados por el FIDA (43%), 14.9 millones por la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (37%), 4.3 millones por el Gobierno de Guatemala (20%), se aprecia una baja tasa acumulada de desembolsos de las diferentes fuentes (FIDA 50%, OFID 16% y Gobierno 20%), considerando que se encuentra en el año sexto de ejecución.	Hasta la fecha sólo se han utilizado un 28,5% de los 30 millones disponibles a través del préstamo del FIDA. La partida dedicada a la gestión del programa (gastos de funcionamiento) supuso un 45,7 %, muy por encima del ratio de los dos préstamos FIDA anteriores en Guatemala.
Aspectos positivos	Algo positivo es que desde su concepción	El Programa cuenta con una base de	El FIDA concibió un programa

	<p>el Programa contaba con una estrategia de género que busca crear las condiciones y desarrollar las acciones necesarias para que las mujeres se incorporen al desarrollo económico y social.</p>	<p>población meta que reporta sin duplicación la cantidad de personas participantes en el Programa a través de sus servicios de apoyo, contabilizándose 34,278 personas. Como población usuaria de caminos rurales se reportan 9,878 personas. Ello muestra que ha superado el alcance esperado en el diseño, mostrando un 112% de la meta prevista de personas que reciben servicios y un 264% de comunidades, mientras que tiene un 88% de avance respecto a los hogares beneficiados.</p>	<p>pertinente respecto a las necesidades de la población de los departamentos occidentales, pero demasiado ambicioso y complejo respecto al contexto institucional y local.</p>
--	--	--	---

Aspectos negativos	<p>Los aspectos negativos resaltan los resultados del componente 1 y del componente 2. En el primero se estimaba que el proyecto analizó el estado de 36 de los 40 Consejos Municipales de Desarrollo COMUDES que involucran a 1,447 Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES), que debían fortalecer sus capacidades técnicas, de gestión y planificación del desarrollo comunitario y municipal pero esto nunca sucedió. Así como el componente 2 de encadenamientos productivos donde se reportan 8 proyectos, considerados muy pocos para la cantidad de inversión.</p>	<p>Tal vez el aspecto más flojo ha sido el resultado 7 que se refiere a caminos e infraestructura rural, alcanza un 53% de avance, siendo aún bajo el alcance de la meta de kilómetros de caminos construidos, rehabilitados o mejorados (19%) y de la cantidad de comunidades involucradas en la mantención de dichos caminos (14%).</p>	<p>Tan solo se ha logrado ejecutar un total de 63 proyectos: Ocho bajo el componente 1, tres bajo el componente 2 y 52 bajo el componente 3. Muy por debajo de lo esperado.</p>
--------------------	---	---	---

<p>Información de monitoreo y evaluación</p>	<p>de los tres proyectos fue el que mejor desarrollo herramientas de seguimiento. Ya que se elaboró el flujograma de actividades con tiempos estimados, solicitado por el FIDA, para observar el grado de avance de la planificación y los proyectos atendidos. El Programa estimó que 120 días son el óptimo para procesar la gestión de un proyecto, desde su identificación hasta la contratación y pagos. Para el control de tiempos, fue útil también el sistema en línea.</p>	<p>Este programa no cuenta con herramientas sofisticadas de seguimiento y tampoco con información de los efectos e impactos de las intervenciones, por lo que el diseño de una estrategia de evaluación resulta muy difícil de realizar.</p>	<p>No se realizó un estudio de base en la zona de intervención. Dado el limitado alcance de los productos del programa no se llevó un adecuado sistema de seguimiento y mucho menos de evaluación.</p>
--	---	--	--

Capítulo IV:

Análisis crítico de la cooperación internacional del FIDA en el MAGA

A manera de síntesis a continuación se responden las preguntas de la investigación, haciendo énfasis en los aspectos que son importantes mejorar dentro del MAGA, para cumplir con los principios de eficiencia y eficacia en la ejecución de programas de cooperación internacional.

Una vez desglosados los factores y elementos del programa se pudo realizar el análisis sobre las tres experiencias estudiadas de programas de desarrollo rural del FIDA ejecutados por el MAGA.

Las siguientes observaciones son realizadas en base al estudio de los informes de seguimiento y evaluación de los programas, así como de las entrevistas realizadas a los técnicos del proyecto.

4.1 Una planificación por resultados poco realista

El Estado de Guatemala tiene un serio problema con la falta de información, el poco conocimiento que tienen las instituciones sobre la realidad social es un aspecto recurrente que surgió en la elaboración de esta investigación.

El problema es que sin información no se puede planificar adecuadamente y termina derivando en los vicios institucionales que se tienen para ejecutar.

Estos vicios son en gran parte los responsables que Guatemala no pueda cumplir con los acuerdos de París, que es el pacto global en cuanto a la eficiencia y eficacia de la cooperación internacional, los vicios son:

- **Apropiación:** En Guatemala no existe una alineación de las prioridades locales, regionales, nacionales e internacionales (estipulada en la agenda de desarrollo

internacional), esto lo podemos ver en el análisis del PRONADER occidente, cuando las prioridades locales y regionales surgen de supuestos sin ninguna evidencia, haciendo de un programa de cooperación muy bien diseñado y ambicioso poco eficiente y mal ejecutado.

- **Alineación:** Aunque dentro de los programas estuvo establecido la alineación con las autoridades locales, a través del sistema de Consejos de Desarrollo, estas entidades no tienen la capacidad de gestión y muchas veces no tienen ni interés sobre los temas. Esto hace que los programas de cooperación de Guatemala no sean eficaces ya que las prioridades locales no responden a las prioridades nacionales.
- **Armonización:** Las instituciones que ejecutan fondos de cooperación tienen altos grados de ineficiencia e incapacidad ejecutiva, esto se pudo ver cuando incluso dentro de un programa del FIDA hubo cambio de entidad ejecutora (cambio del MAGA al FONAPAZ), incluso sin previa autorización de las autoridades del FIDA. Básicamente el MAGA (entidad estudiada en esta investigación) tiene una capacidad de ejecución preocupantemente deficiente.
- En las instituciones del Estado de Guatemala existe demasiada duplicidad de esfuerzos y no se racionaliza la ayuda, en constantes momentos de la investigación el MAGA no pudo articular la colaboración con otras entidades del Estado, repercutiendo en hacer las intervenciones poco integrales.
- En los tres programas no se diseñan las intervenciones en base a una Teoría de Cambio. Esta herramienta permite crear una estructura para medir los compromisos que adquirió Guatemala en los temas de eficiencia y eficacia de la ayuda para el desarrollo, así como la categorización para estructurar los registros que miden el avance de los programas.

- Diseño de proyectos mejor enfocados geográfica y temáticamente para asegurar la consecución de objetivos de desarrollo significativos. Los diseños de nuevos préstamos deben ser menos complejos y ambiciosos, sobre la base de una nota conceptual que se pueda actualizar a los posibles cambios de prioridades nacionales.

La Política de Cooperación Internacional No Reembolsable establece que las etapas de registro de la información son: 1) identificación, 2) formulación, 3) negociación, 4) suscripción, 5) ejecución, 6) mecanismos de desembolso, 7) seguimiento y evaluación. La información derivada de estas etapas debe poder ser utilizada por diversas instituciones públicas, así como de sociedad civil, de una manera eficiente.

Esto en la práctica no existe, la información que se puede obtener es derivada del FIDA y no precisamente de las instituciones ejecutoras de Guatemala. Guatemala se caracteriza por la opacidad con la que maneja su información y con la incapacidad de levantar procesos de información de todo tipo, esto es clave al momento de seleccionar a beneficiarios y esto hace que estos procesos no se repercutan en los indicadores como país.

En el análisis de los tres programas se evidencia que es necesario para futuras intervenciones en programas de cooperación en Guatemala, plantear diseños menos complejos y con un alcance geográfico más realista, con estrategias defocalización e intervención diferenciadas.

4.2 Atrasos en los procesos de presupuesto y una deficiente ejecución

El MAGA tiene un gran problema para ejecutar, este se fundamenta en cómo se manejan los procesos de planificación presupuestaria y la planificación temática.

Por ejemplo, en el PRONADER occidente los proyectos consensuados con las comunidades eran incluidos en los Planes Operativos Anuales (POAs) de la institución, que tras una revisión técnica de un consultor del FIDA, entraban en el circuito de aprobación de fondos por parte del MAGA. Pese a este mecanismo de selección, varios de los entrevistados coincidieron en señalar ciertos casos de politización en la selección de proyectos de inversión, sin que se tuviera constancia de la aplicación de criterios y prioridades objetivas.

Lo que vemos en este ejemplo, es que el diseño institucional del Estado está dado para cuidar el dinero público, pero que en la práctica se vuelven procesos ineficientes y de todas maneras se presta para corrupción y clientelismo.

Es necesario repensar todo el ciclo de planificación y presupuestación para hacer de formas más eficientes y con una alta participación ciudadana.

Dentro de los aspectos positivos del presupuesto esta la herramienta del fondo revolvente como una estrategia de sostenibilidad en la implementación y ejecución de planes de negocios.

Esta metodología de fondo revolvente contribuye en la sostenibilidad de los planes de negocios ya que, a través de ella, se genera compromiso de parte de los productores al retornar económicamente o en especie la inversión que se realiza. Dicha estrategia contribuye a la capitalización de la organización como empresa y favorece la sostenibilidad.

La aplicabilidad del fondo revolvente es definida por la junta directiva de cada organización para promover el empoderamiento de la herramienta y se están estableciendo manuales de funcionamiento del fondo para institucionalizar la metodología.

Esta es una de las metodologías, que se pueden replicar en otros programas de cooperación de esta índole, ya que ha dejado muchas historias de éxito.

4.3 Deficiente capacidad de ejecución y de consecución de resultados

Dentro del FIDA se han diseñado programas pertinentes respecto a las necesidades de la población de los departamentos occidentales, orientales y del norte del país, pero se ha sido demasiado ambicioso respecto a la capacidad institucional y local.

Ninguno de los tres programas estudiados ha logrado un avance que se considere exitoso en cuanto a resultados y ejecución. Esto se debe a muchos factores ya descritos anteriormente en esta investigación.

Pero es sin duda uno de los factores que más repercusiones tiene es la alta variación del personal y los constantes cambios dentro de los marcos normativos y operativos. Entre los puntos críticos encontramos:

- 1 Los programas no fueron adaptados a los cambios institucionales, ni en las primeras etapas de su diseño ni durante su ejecución. El enfoque de desarrollo integral para atender las necesidades multidimensionales de la población beneficiaria, considerado relevante y adecuado, no fue implementado, ni tampoco su lógica participativa. Esto quiere decir que no hay un aprendizaje operativo necesarios para mejorar la toma de decisiones.
- 2 Los cambios de gobierno supusieron cambios constantes en la coordinación del programa que limitaron la estabilidad de las actividades y supusieron serios retrasos. El mejor ejemplo de esto es la aprobación del decreto para delegar a FONAPAZ la ejecución del préstamo en agosto 2012, sin previa autorización a

través del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala a fin de aprobar un Convenio Modificador, causó una incertidumbre institucional que hizo desestimar la extensión del programa.

- 3 La eficiencia del programa fue muy débil debido a los constantes cambios del personal de coordinación del programa y los lentos procesos de gestión de pagos a nivel del MAGA, empeorados con algunos cambios en la legislación nacional durante su ejecución. Pese a contar con un componente específico para el fortalecimiento de las capacidades del MAGA como agencia ejecutora, el PRONADER occidente, PNDR oriente y el PRODENORTE no consiguieron contribuir a la mejora de su desempeño, lo que podría haber coadyuvado a dar sostenibilidad a algunos de los resultados del resto de programas.

Consientes de estas situación se realizaron varias misiones de supervisión, enviadas desde Roma, pero que en la práctica no ayudó a solventar los varios desafíos que enfrentaba las intervenciones de los programas. Esto ha supuesto costes reputacionales para el FIDA en la zona de intervención del programa, según se reporta el informe de evaluación del PRONADER occidente.

De los tres programas el único evaluado es el PRONADER occidente, y de ser una apuesta muy relevante para las necesidades del país y de la población meta, no se consiguió ninguno de sus objetivos específicos. El programa logró implementar algunas inversiones de poco alcance y aisladas, más focalizadas en infraestructura productiva que en el enfoque de desarrollo rural integral de su diseño y la política al respecto. Sin embargo, es probable que haya beneficiado de forma catalítica a varias decenas de beneficiarios.

4.4 Un monitoreo de escritorio y sin procesos de auditoría social

Los procesos de monitoreo y evaluación son clave para el modelo de gestión por resultados, y lastimosamente en Guatemala todavía no aplicamos estos procesos como se deberían hacer.

Dentro del estudio de estos tres programas se han logrado identificar algunos aspectos muy deficientes en cuanto al proceso de monitoreo y evaluación.

- 1 No se diseñan intervenciones con una adecuada teoría de cambio, las vías de impacto y los supuestos del programa no son tomados en cuenta a la hora de planificar y ejecutar.
- 2 No se realizaron líneas base en ninguno de los tres programas. Solo se utilizó la muestra aleatoria sobre la población objetivo para definir beneficiarios, pero esto no permite medir los cambios en la población efectivamente atendida. En reemplazo, podrían generarse instrumentos para levantar información faltante, como contratación de consultorías que tengan establecido lazos de confianza con los grupos para facilitar la obtención de información.
- 3 No se ordena y centraliza la información de respaldo de los datos de avance del marco lógico que maneja cada componente de los programas, es necesario volver más eficiente los sistemas de almacenamiento y gestión de datos ajustando a los reportes de indicadores y a los respaldos efectivos de todos los programas, porque no cuadran los datos que presentan.
- 4 No se evalúan las intervenciones, tal vez uno de los aspectos más importante de gestión por resultado es medir que se logró modificar en la vida de las personas, para ir mejorando los procesos futuros, el problema con el MAGA es que simplemente no mide que impacto tuvieron las intervenciones.

Por ejemplo, la evaluación de resultados del PRONADER occidente fue realizada casi cuatro años después de la finalización del programa. Directivos y personas técnicas participantes clave en las diferentes fases de desarrollo del PRONADER occidente no pudieron ser localizados. Sin embargo, la evaluación pudo entrevistar a los tres gerentes de país consecutivos y utilizó toda la información disponible en el intranet del FIDA, sobre todo algunos documentos agregados. No se encontraron otros documentos técnicos clave como los relacionados con la selección de inversiones, listados certificados de proyectos ejecutados y otros datos estadísticos sobre la población beneficiaria y sus organizaciones.

- 5 Una de las principales limitaciones encontradas fue la poca disponibilidad de datos de monitoreo generados durante la ejecución de los programas. Según los entrevistados, esto se explica por las deficiencias en el traspaso de documentación entre los diferentes equipos de las unidades ejecutoras.
- 6 No se implementa un seguimiento participativo y auditoría social. Los programas deben establecer estrategias de participación de todos sus actores en las diferentes fases de su diseño e implementación, incluyendo mecanismos de auditoría social con una participación amplia de organizaciones sociales y económicas para fortalecer las capacidades locales de intervención y la sostenibilidad de las acciones.

Conclusiones

Las siguientes conclusiones responden a las preguntas de investigación planteadas en el diseño de la investigación:

1. La mejor forma de mejorar la cooperación internacional en Guatemala, desde la evaluación de los programas FIDA en el Maga, es que se aplican modelos estándares de intervención (debido a la poca capacidad institucional del ministerio), así como se aplique un modelo de seguimiento y evaluación a nivel nacional para que se pueda ir viendo el avance de los proyectos y así como establecer línea base para evaluar las intervenciones.
2. Los tres programas de cooperación de FIDA estudiados (PRODENOR occidente, PRODENORTE, PNDR oriente) responden a la agenda de desarrollo internacional de las Naciones Unidas, del momento en que fueron diseñados (entre 2004 y 2010), así como a la agenda de desarrollo de los Acuerdos de Paz. El problema es que no hay evidencia en que alguno presentó un proceso de rediseño en base a la información de seguimiento, o al lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esto quiere decir que el MAGA no tiene la capacidad de gestión adaptativa a los cambios que ocurren con el tiempo dentro de los proyectos, esto representa una herramienta vital para mejorar la capacidad de ejecución.
3. Los tres programas de cooperación de FIDA estudiados (PRODENOR occidente, PRODENORTE, PNDR oriente) cumplieron con el proceso establecido para ejecutar cooperación mediante el presupuesto nacional, incluyéndolo al Plan Operativo Anual del MAGA. Lejos de ser una ventaja estos procesos representan un verdadero dolor de cabeza para los equipos ejecutores, ya que implican retrasos en los desembolsos y dependen de la disponibilidad

financiera del MINFIN, situación que no siempre coincide con las necesidades del proyecto.

4. Aunque se tenían establecido a quién iban dirigidos los tres programas estudiados desde el diseño del programa, en ninguno se encontró evidencia de si existió una metodología estándar para priorizar los beneficiarios de los proyectos, en ninguno de los tres proyectos se realizó línea base para conocer la situación inicial (herramienta vital para la medición de avances). Además, ninguno de los proyectos contaba con estrategias de participación de todos sus actores en las diferentes fases de su diseño e implementación, y mucho menos mecanismos de auditoría social.
5. Según el análisis realizado, el problema con conseguir resultados de desarrollo en el tema de desarrollo agrícola no se debe a cuál es el monto gastado o no en el tema. Por el contrario, el factor que más incide en la incapacidad de conseguir resultados de desarrollo es la misma incapacidad de realizar intervenciones exitosas, por ejemplo, en ninguno de los tres programas estudiados se lograron alcanzar los resultados de desarrollo planificados (incluso ni se evaluó), lo que evidencia la necesidad de hacer reformas generales en el Estado con el objetivo de hacer más eficaces y eficientes las instituciones ejecutoras, así como la creación de una institución especializada que evalúe el impacto de las intervenciones estatales en el desarrollo de las personas, esta institución debería de ser una comisión nacional de evaluación independiente, para no caer en los vicios que surgieron en las misiones de supervisión enviadas por el FIDA.
6. El MAGA tiene varios factores institucional muy débiles, que no le permiten ejecutar un proyecto de cooperación de la envergadura de los lanzados por el FIDA, el que más resalto en el proceso de entrevista es la constante variación del

personal de los equipos técnicos de ejecución, otro es el ineficiente proceso de monitoreo y evaluación y el que desde mi particular punto de vista es el factor más importante, lo dependiente que es la institución a los vaivenes políticos del país, esta institución se presta mucho a desmanes de los políticos de turno, esto impide el desarrollo de las actividades con normalidad.

Bibliografía

Arenal, C. d. (1990). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

Ayllón, B. (Octubre de 2007). *Carta Internacional*. Obtenido de

<https://cartainternacional.abri.org.br>

Ayllón, B. (Octubre de 2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo:

fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones

Internacionales. (C. Internacional, Ed.) Madrid. Obtenido de Carta Internacional:

<https://cartainternacional.abri.org.br>

Banco de Guatemala. (12 de 11 de 2018). *Sitio Web Banco de Guatemala*. Obtenido de

www.banguat.gob.gt

Estado de Guatemala. (1986). *Constitución Política de la República de Guatemala*.

Guatemala: Estado de Guatemala.

FAO y OPS. (2017). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América*

Latina y el Caribe. Santiago, Chile.

FIDA. (2013). *PNDR - ORIENTE Informe de supervisión*. Guatemala: FIDA

Departamento de Administración de Programas.

FIDA. (2015). *PNDR - ORIENTE Informe de supervisión*. Guatemala: FIDA

Departamento de Administración de Programas.

FIDA. (2016). *PRODENORTE Informe de supervisión*. Guatemala: FIDA

Departamento de Administración de Programas.

- Gudynas, E. (2011). *Debate sobre el desarrollo y sus alternativas en America Latina: Una breve guía heterodoxa*. Quito: Grupo permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo.
- INE. (2014). *Informe Final de Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos*. Guatemala: INE Guatemala.
- INE. (2014). *Informe Final Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*. Guatemala: INE Guatemala.
- James Dougherty, R. P. (1993). Enfoque teóricos de las Relaciones Internacionales. En *Teorias en Pugna en las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano SRL.
- Ministerio de Finanzas Públicas. (2017). *Plan Anual de Ejecución*. Guatemala: MINFIN.
- Morales López, H. (2010). *Cooperación internacional en Centro América: mirada crítica desde sujetos políticos regionales*. Guatemala: Mugarik Gabe.
- Morales López, H. (2010). *Mirada crítica desde los sujetos políticos regionales. Cooperación Internacional en Centroamérica*. Guatemala: Mugarik Gabe.
- MSPAS / INE / ICF Internacional. (2017). *Informe final de Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015*. Guatemala: Informe Final.
- OCDE. (2005). *Declaración de Paris sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*. Paris: OCDE.
- OCDE/PNUD. (2014). *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz: Informe de avances 2014*. OCDE Publishing.

- Peón Vela, I. (2001). *Observar Escuchar y Comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social "Un acto metodológico de la investigación social"*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Petit Primera, J. G. (2013). La teoría económica del desarrollo desde Keynes hasta el nuevo modelo neoclásico del crecimiento económico. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 123-142.
- SEGEPLAN. (2013). *Política de Cooperación No Reembolsable*. Guatemala: SEGEPLAN.
- SEGEPLAN. (2015). *Política Nacional de Desarrollo K'atun 2032*. Guatemala: SEGEPLAN.
- SEGEPLAN. (2015). *Tercer Informe de CINR para el Desarrollo "más allá del 2015: Guatemala: Cooperación Alemana - GIZ -*.
- Velasco, J. I. (2014). *Modelo tradicional de cooperación al desarrollo: análisis crítico y propuesta de alternativas*. Barcelona: Universidad de Barcelona.