

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

**“ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN FINANCIERA DE FIDA Y OFID EN EL  
PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE PARA LA REGIÓN  
DEL NORTE -PRODENORTE-.”**

**TESIS**

Presentada al Consejo Directivo

de la

Escuela de Ciencia Política

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

**LASHMY MARÍA JOSÉ ZAPETA SALGUERO**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

y el título profesional de

**INTERNACIONALISTA**

Guatemala, febrero de 2022



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

## **RECTOR EN FUNCIONES**

M.A. Pablo Ernesto Oliva Soto

## **SECRETARIO GENERAL**

Dr. Gustavo Enrique Taracena Gil

## **CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

DIRECTOR:	Maestro Mike Hangelo Rivera Contreras
VOCAL I	Licenciado Juan Carlos Guzmán Morán
VOCAL II:	Maestra Beatriz Eugenia Bolaños Sagastume
VOCAL III:	Licenciada Meylin Valeria Montufar Esquiná
VOCAL IV:	Bachiller Karla María Morales Divas
SECRETARIA:	Maestra Ana Nineth Burgos Méndez

## **TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN DE PRACTICA SUPERVISADA -EPS-**

COORDINADOR:	Licenciado Francisco Ernesto Rodas
EXAMINADORA:	Licenciada Wendy Elizabeth García Curruchiche
EXAMINADOR:	Licenciado Juan Carlos Guzmán Morán

## **TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS**

DIRECTOR:	Maestro Mike Hangelo Rivera Contreras
SECRETARIA:	Maestra Ana Nineth Burgos Méndez
COORDINADOR:	Maestro Rubén Corado Cartagena
EXAMINADOR:	Licenciado Luis David Winter Luther
EXAMINADOR:	Licenciado Marvin Norberto Morán Corzo

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)

Guatemala,  
23 de septiembre de 2020


Msc. Mike Hangel Rivera Contreras  
Director  
Escuela de Ciencia Política  
Presente

Respetable Msc. Rivera:

Me permito informarle que el tema de tesis: **“ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN FINANCIERA DE FIDA Y OFID EN EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE PARA LA REGIÓN DEL NORTE -PRODENORTE-.”** Presentado por el (la) estudiante **LASHMY MARÍA JOSÉ ZAPETA SALGUERO** registro académico No. **201409993** puede autorizarse, dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**

  
Licda. Beatriz Eugenia Bolaños Sagastume  
Coordinador (a) de Carrera



c.c.: Archivo  
1/javt

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE  
GUATEMALA: Guatemala, veintitrés de septiembre de dos mil veinte . -----

ASUNTO: El (la) estudiante **LASHMY MARÍA JOSÉ ZAPETA SALGUERO** registro académico No. **201409993** 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”

Msc. Mike Hangel Rivera Contreras  
Director Escuela de Ciencia Política



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

Guatemala,  
23 de septiembre de 2020

Msc. Mike Hangel Rivera Contreras  
Director  
Escuela de Ciencia Política  
Presente

Respetable Msc. Rivera

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado **“ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN FINANCIERA DE FIDA Y OFID EN EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE PARA LA REGIÓN DEL NORTE -PRODENORTE-.”** presentado por el (la) estudiante **LASHMY MARÍA JOSÉ ZAPETA SALGUERO** registro académico No. **201409993**, 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 ENSEÑAD A TODOS”**

Msc. Nora Lizeth Gálvez García  
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, veintitrés de septiembre de dos mil veinte. -----

**ASUNTO:** El (la) estudiante **LASHMY MARÍA JOSÉ ZAPETA SALGUERO** registro académico No. **201409993** 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”**

Msc. Mike Hangero Rivera Contreras  
**Director Escuela de Ciencia Política**



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

Guatemala,  
17 de mayo de 2021

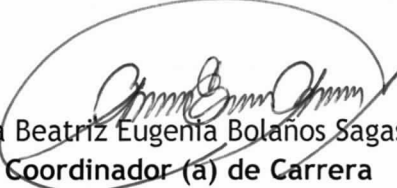
Msc. Mike Hangel Rivera Contreras  
Director  
Escuela de Ciencia Política  
Presente

Respetable Msc. Rivera

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado “ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN FINANCIERA DE FIDA Y OFID EN EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE PARA LA REGIÓN DEL NORTE -PRODENORTE-.” presentado por el (la) estudiante **LASHMY MARÍA JOSÉ ZAPETA SALGUERO** registro académico No. **201409993** puede autorizarse como Asesor al (la) Lic. Williams Alejandro Álvarez de León.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

  
Maestra Beatriz Eugenia Bolaños Sagastume  
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, diecisiete de mayo de dos mil veintiuno -----

**ASUNTO:** El (la) estudiante **LASHMY MARÍA JOSÉ ZAPETA SALGUERO** registro académico No. **201409993** 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) de Tesis Lic. Williams Alejandro Álvarez de León para que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**

Msc. Mike Hangel Rivera Contreras  
Director Escuela de Ciencia Política



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

Guatemala, 9 de noviembre de 2021

MS.c  
Mike Hangelo Rivera Contreras  
Director  
Escuela de Ciencia Política  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Presente.

Estimado Señor Director:

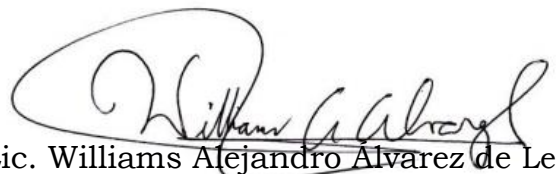
De acuerdo a la resolución emitida por esa Dirección, he procedido a realizar el asesoramiento del trabajo de tesis de la estudiante **Lashmy María José Zapeta Salguero**, carné: **201409993**, titulada **“ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN FINANCIERA DE FIDA Y OFID EN EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE PARA LA REGIÓN DEL NORTE -PRODENORTE-.”** el cual presenta como requisito académico previo a obtener el grado de Licenciada en Relaciones Internacionales.

El trabajo realiza un estudio sobre la cooperación internacional que recibe el Estado de Guatemala y directamente el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación en el marco del Programa de desarrollo rural sustentable para la región del norte. La investigación hace un repaso por las instituciones receptoras de cooperación que forman parte del Estado de la República de Guatemala, los mecanismos de cooperación, los organismos internacionales cooperantes y las dificultades que se presentan en la ejecución de programas de cooperación internacional y evaluación de proyectos ejecutados. Esta investigación de tesis realiza un aporte importante para la revisión de la cooperación en las Relaciones Internacionales de Guatemala

Por lo anterior, me permito manifestarle que los planteamientos desarrollados permiten conocer más sobre la cooperación internacional, sus instituciones encargadas, su ejecución, adaptación, terminación y evaluación, así como los errores que ocurren en estos procesos. Por tal virtud, me es grato comunicarle que dicha investigación presentada por la estudiante Zapeta Salguero, tiene las cualidades y calidades necesarias de un trabajo de tesis, por lo tanto, lo considero apto para ser presentado para su lectura y defensa de tesis ante el Tribunal respectivo.

Sin otro particular, me suscribo de Usted.

Atentamente,



Lic. Williams Alejandro Alvarez de León  
Registro: 20150426



**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:**  
Guatemala, diez de noviembre de dos mil veintiuno.-----

**ASUNTO:** El (la) estudiante, **LASHMY MARÍA JOSÉ ZAPETA SALGUERO** registro académico No. **201409993** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) Lic. Williams Alejandro Álvarez de León 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 Hangel Rivera Contreras  
Director Escuela de Ciencia Política

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

## ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno, se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **LASHMY MARÍA JOSÉ ZAPETA SALGUERO** registro académico No. **201409993**, para optar al grado de Licenciado (a) en **RELACIONES INTERNACIONALES** titulada: **“ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN FINANCIERA DE FIDA Y OFID EN EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE PARA LA REGIÓN DEL NORTE -PRODENORTE-.”** ante el Tribunal Examinador integrado por: Licenciado Marvin Norberto Morán Corzo, Licenciado Luis David Winter Luther y Rubén Corado Cartagena, 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.



Licenciado Marvin Norberto Morán Corzo  
Examinador



Licenciado Luis David Winter Luther  
Examinador



Rubén Corado Cartagena  
Coordinador de Carrera

c.c.: Archivo  
8b /javn

## ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día siete de febrero de dos mil veintidós, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Licenciado Marvin Norberto Morán Corzo, Licenciado Luis David Winter Luther y Rubén Corado Cartagena, Coordinador de la Carrera de Relaciones Internacionales, el trabajo de tesis **“ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN FINANCIERA DE FIDA Y OFID EN EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE PARA LA REGIÓN DEL NORTE -PRODENORTE-.”** Presentado por el (la) estudiante **LASHMY MARÍA JOSÉ ZAPETA SALGUERO** registro académico No. **201409993**, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**



Rubén Corado Cartagena  
Coordinador de Carrera

c.c.: Archivo  
9/ javt

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

Con vista en los dictámenes que anteceden y luego de verificar la autenticidad de la certificación de Examen de Suficiencia y/o cursos aprobados por la Escuela de Ciencias Lingüísticas, se autoriza la impresión de la Tesis titulada: **“ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN FINANCIERA DE FIDA Y OFID EN EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE PARA LA REGIÓN DEL NORTE -PRODENORTE-.”**, presentada por el (la) estudiante **LASHMY MARÍA JOSÉ ZAPETA SALGUERO** registro académico No. **201409993**.

Atentamente,

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**



Msc. Mike Hangel Rivera Contreras  
Director Escuela de Ciencia Política

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

## **Agradecimientos:**

A mi mamá, quién es la persona que más me ha amado en mi vida.

A mi tía, por cuidarme siempre y enseñarme que el amor de madre también viene en diferentes formas.

A mi hermano, que suplió un papel de cuidador que no le correspondía, pero me ha hecho sentirme protegida por él toda mi vida.

A mis sobrinos, quienes han sido una luz y motivación en mi vida. Lía, Mario y Ebony, gracias por alegrar mi corazón.

A mi mejor amiga Carol, gracias por amarme y apoyar mis sueños como si fuesen tuyos.

A mis amigas, que me han amado y que me han salvado de muchas oscuridades que solo ellas conocen, especialmente a Jenny y Sucely. Y mis amigas y compañeras de clase Roxy e Ingrid, muchas gracias por estar en este camino y nunca soltarme.

A todas las personas que me han demostrado su amor y cariño, con algún gesto o servicio. Amigos, compañeros y demás familia.

Y me agradezco a mí, por cumplir esta meta que es una demostración del amor y respeto que me tengo.

Introducción .....	i
Capítulo I .....	3
Abordaje metodológico y teórico .....	3
1. Abordaje metodológico .....	3
1.1. Justificación .....	3
1.2. Planteamiento del problema .....	5
1.3. Preguntas generadoras .....	6
1.4. Objetivos de la investigación .....	7
1.4.1. Objetivo general .....	7
1.4.2. Objetivos específicos .....	7
1.5. Delimitación del problema .....	8
1.5.1. Unidad de análisis .....	8
1.5.2. Delimitación temporal .....	8
1.5.3. Delimitación geográfico .....	8
1.6. Metodología .....	9
1.6.1. Métodos de investigación .....	9
1.6.2. Técnicas de investigación .....	10
1.7. Abordaje teórico .....	11
1.7.1. Marco teórico .....	11
Capítulo II .....	15
Antecedentes de la cooperación internacional .....	15
2.1. Origen de la cooperación internacional .....	15
2.2. Evolución de la cooperación internacional .....	18
2.3. Modalidades de la cooperación internacinal .....	24
2.3.1. Cooperación Norte – Sur .....	24
2.3.2. Cooperación Sur – Sur .....	24
2.3.3. Cooperación reembolsable .....	25
2.3.4. Cooperación no reembolsable .....	26
2.3.5. Cooperación multilateral .....	26
2.3.6. Cooperación bilateral .....	27
2.3.7. Cooperación técnica .....	28
2.3.8. Cooperación financiera .....	28
2.4. Cooperación internacional en Guatemala .....	29
2.4.1. Historia de la cooperación internacional en Guatemala .....	30
2.4.2. Instituciones encargadas de la cooperación internacional en Guatemala .....	33
2.4.2.1. Ministerio de relaciones exteriores .....	34
2.4.2.2. Ministerio de finanzas públicas .....	34
2.4.2.3. Secretaría de la planificación y programación de la presidencia .....	35
2.4.2.4. Consejo de cooperación internacional .....	36
Capítulo III .....	37
Cooperación financiera en el Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte (PRODENORTE) .....	37
3.1. Program de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte .....	37
3.1.1. Objetivos de PRODENORTE .....	37
3.1.1.1 Objetivo general de PRODENORTE .....	37
3.1.1.2. Objetivos específicos de PRODENORTE .....	38

3.1.2. Componentes y diseños de PRODENORTE .....	38
3.1.3. Antecedentes de PRODENORTE .....	41
3.1.3.1. Programa de Desarrollo para las Verapaces (PRODEVER) .....	41
3.1.4. Cooperantes internacionales de PRODENORTE .....	43
3.1.4.1. Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) .....	43
3.1.4.1.1. Modalidades de cooperación de FIDA .....	44
3.1.4.1.2. FIDA en Guatemala .....	44
3.1.4.2. Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID) .....	46
3.1.4.1.1. Modalidades de cooperación de OFID .....	47
3.1.4.1.2. OFID en Guatemala .....	47
3.1.5. Unidad Ejecutora de PRODENORTE .....	48
3.1.6. Financiamiento y presupuesto de PRODENORTE .....	49
3.1.6.1. Convenios de financiamiento de PRODENORTE .....	51
3.1.7. Mecanismos de implementación de PRODENORTE .....	54
3.2. Gestión de PRODENORTE .....	57
3.2.1. Marco Legal .....	58
3.2.2. Marco institucional .....	63
3.2.3. Marco orientador .....	65
3.2.4. Marco operativo .....	68
Capítulo IV .....	79
Análisis de la cooperación financiera internacional en el Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte (PRODENORTE) .....	79
Conclusiones .....	87
Referencias .....	89
Anexos .....	95

#### Índice de esquemas

Esquema 1 Modalidades de la cooperación internacional .....	29
Esquema 2 División del financiamiento de PRODENORTE .....	50
Esquema 3 Gestión de PRODENORTE .....	58
Esquema 4 Marco legal de la gestión de PRODENORTE .....	63
Esquema 5 Marco institucional de la gestión de PRODENORTE .....	65
Esquema 6 Marco orientador de la gestión de PRODENORTE .....	68
Esquema 7 Marco operativo de la gestión de PRODENORTE .....	78

#### Índice de cuadros

Cuadro 1. Préstamo No. 770-Gt y Donación No. 1070-GT .....	51
Cuadro 2. Préstamo 1414-P .....	53
Cuadro 3. Mecanismo de implementación para PRODEVER .....	54

## **Introducción**

La cooperación es un elemento vital en la evolución del ser humano y de su entorno. En el ámbito internacional la cooperación es una dinámica que involucra distintos actores del sistema internacional, que han ido evolucionando a lo largo de la historia.

Con un sistema internacional cada vez más complejo aumenta significativamente la búsqueda de mejorar la eficacia de sus relaciones y sobre todo de los resultados de estas. Por esto se ha llegado a construir cambios significativos de manera individual, en cada actor del sistema internacional, y de manera sistemática a nivel internacional.

Con el objetivo de mejorar los resultados de la cooperación internacional, los Estados, de manera individual, han tenido que crear e instalar instituciones especializadas para la construcción y mantenimiento de esta dinámica, y para tener una representación internacional en la toma de decisiones para establecer distintos instrumentos y organizaciones internacionales que tienen como objetivo mejorar la eficacia de la cooperación internacional.

Para el Estado de Guatemala la cooperación internacional se ha convertido en un elemento de vitalidad, desde su inicio llegó de manera emergente y no como una alternativa de desarrollo. En el año 2018, la cooperación internacional representaba el 16% del presupuesto general de la nación, este dato pone un debate la eficacia que tiene su manejo, ya que es un porcentaje considerable y sus resultados, ante el ojo social, no han llegado a ser tan visibles.

Este cuestionamiento y debate construyeron el génesis de esta investigación. Conocer de manera inductiva el manejo de la cooperación internacional puede llegar a darnos varias respuestas de la eficacia y eficiencia que tiene el gobierno de Guatemala.

Tomando como estudio de caso el Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte (PRODENORTE), que se ejecutó gracias a la cooperación financiera internacional del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Fondo

OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID) se pudo realizar un análisis sobre el proceso de la cooperación internacional en Guatemala, analizando acciones, instrumentos internacionales, instituciones y organizaciones internacionales.

Dentro del primer capítulo se expone el abordaje metodológico y teórico de la investigación que sirve como referencia para el análisis de los siguientes capítulos, ya que en este se trazan las líneas de partida para la realización de la investigación fundamentándola con una metodología analítica-sintética y mixta y con fundamentos establecidos por el institucionalismo y el institucionalismo neoliberal.

El segundo capítulo expone un marco descriptivo sobre el desarrollo de la cooperación internacional a nivel internacional y nacional. Se expone la evolución de esta dinámica con conceptos y descripciones de actores, instrumentos, instituciones y organizaciones nacionales e internacionales.

El capítulo tres aterriza la investigación en el estudio de caso, el Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte, en donde se describen las bases y desarrollo de la cooperación financiera internacional enmarcándolo legal, institucional y operativamente. Para que finalmente en el capítulo cuatro se el análisis de la cooperación financiera internacional con la información derivada de los capítulos anteriores y respondiendo a los planteamientos inicialmente establecidos.

## **Capítulo I**

### **Abordaje metodológico y teórico**

#### **1. Abordaje metodológico**

El abordaje metodológico de esta investigación muestra las herramientas y técnicas metodológicas que se utilizaron para alcanzar los objetivos establecidos en la misma.

En esta investigación el abordaje metodológico se desarrolló de la siguiente manera.

##### **1.1. Justificación.**

La Cooperación Internacional es un tema que se involucra directamente con el manejo de la gestión pública y con la contribución del desarrollo integral. La cooperación internacional en Guatemala se integra a los recursos del Estado, pero para que esto suceda, los fondos extranjeros son negociados, aprobados y ejecutados por instituciones nacionales.

Evaluar las capacidades institucionales para el manejo de la cooperación internacional es necesario, ya que, si las instituciones tienen debilidades en la negociación, suscripción, aprobación y ejecución de la cooperación internacional, los programas y proyectos ejecutados no cumplirán con los objetivos de los cooperantes y retrasan el avance del país receptor. Analizar si las instituciones del país son adecuadas para que la cooperación internacional sea eficaz es necesario, puesto que "...si las políticas de desarrollo son inadecuadas y las instituciones de los países receptores son ineficientes, por mucho esfuerzo que se haga desde la ayuda al desarrollo, esta no contara con un terreno idóneo para poder dar sus frutos." (Gómez, 2007).

El resultado de la cooperación internacional en los países en vías de desarrollo ha tenido ciertas debilidades, lo que ha provocado la creación de varios instrumentos internacionales para mejorar la respuesta de la cooperación internacional y fortalecer las instituciones encargadas de la ejecución de esta. El Estado de Guatemala se ha comprometido al fortalecimiento de su institucionalidad para que la ayuda extranjera

obtenga un beneficio real al desarrollo. Este compromiso se estableció en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2008).

La Declaración de París confirma una serie de lineamientos para aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo. Uno de esos lineamientos es reforzar la capacidad de gestión de finanzas públicas, en el cual los países donantes se comprometieron a intensificar los esfuerzos para movilizar los recursos nacionales reforzando la viabilidad fiscal; proporcionar informes transparentes y fiables; y dirigir procesos de reformas de la gestión de finanzas públicas. Otro lineamiento que es necesario destacar para el desarrollo del análisis es el compromiso para suministrar una ayuda eficaz a los estados frágiles, en donde los países receptores se comprometieron a realizar progresos para crear instituciones y establecer estructuras de gobernación que brinden seguridad, protección pública y una buena gobernabilidad.

En el año 2008 se celebró el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, donde se creó el Programa de Acción Accra que describe acciones esenciales para que la ayuda extranjera cumpla con sus objetivos. Dentro de estas acciones se pueden destacar las medidas que deben de tomar los países receptores en fortalecer su capacidad de dirigir y gestionar el desarrollo, ya que sin una capacidad sólida los países en desarrollo no pueden hacerse cargo totalmente de sus procesos de desarrollo y gestionarlos.

Analizar la participación de las instituciones encargadas de la cooperación internacional en Guatemala en la ejecución del Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte (PRODENORTE), del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Fondo OPEP para Desarrollo Internacional (OFID) resultará de gran ayuda, ya que, los programas y proyectos realizados con la cooperación internacional inciden en las instituciones nacionales y en las organizaciones internacionales.

## **1.2.Planteamiento del Problema a Investigar**

En Guatemala, la cooperación internacional se suma a los recursos financieros, técnicos y operativos del gobierno, quien es el responsable de orientar los recursos públicos, incluyendo la cooperación internacional que apoya al Estado para el cumplimiento de las prioridades nacionales expresadas en las políticas públicas, a través de las asignaciones del Presupuesto General de Ingreso y Egresos del Estado (Chiani, 2009).

El Estado de Guatemala cuenta con instituciones encargadas específicamente para la negociación, aprobación y suscripción de la cooperación internacional. El Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX) es el responsable de las relaciones externas con otros Estados y organizaciones internacionales, este ministerio puede solicitar donaciones externas de acuerdo con instituciones gubernamentales y es el encargado de dar seguimiento a las acciones financiadas con recursos de la cooperación internacional. El Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), en la cooperación internacional es el encargado de formular y evaluar el presupuesto y participa con SEGEPLAN para definir la inversión pública. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) tiene la función como ente rector en la formulación de políticas y planes, así como en la elaboración de programas y proyectos de cooperación internacional (SEGEPLAN,2013).

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX), el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) forman el Consejo de Cooperación Internacional (CCI) que es un instrumento político y ejecutivo de coordinación y toma de decisiones que tiene como objetivo hacer efectiva la apropiación, alineación, armonización, responsabilidad y resultados compartidos de los esfuerzos de la cooperación internacional.

El Consejo de Cooperación Internacional (CCI) debe de ser consciente de las necesidades primarias de la sociedad guatemalteca para aprobar la cooperación

internacional y alinearla con programas y proyectos sostenibles que respondan primeramente a esas necesidades.

El Estado de Guatemala ha ratificado varios instrumentos internacionales, en donde se compromete a mejorar la institucionalidad para la eficacia de la cooperación internacional. Actualmente, ninguna institución del Consejo de Cooperación Internacional ha tenido algún cambio estructural. Esto da la pauta a que la cooperación internacional no está respondiendo a las necesidades sociales y que no existe ninguna coherencia de coordinación gubernamental que planifique de forma correcta la ayuda extranjera.

Si las instituciones encargadas de la negociación, aprobación y manejo de la cooperación internacional no son las correctas, el Estado de Guatemala está incumpliendo con varios instrumentos internacionales que fueron diseñados para mejorar la aplicación de la cooperación internacional y paraliza el desarrollo social y económico del país, retrasando el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

PRODENORTE es un programa que funcionó gracias a la cooperación financiera internacional de FIDA y OFID, misma que fue manejada y evaluada por el gobierno de Guatemala por medio de SEGEPLAN, MINES y el MIFIN. Es necesario evaluar los criterios y mecanismos que utilizaron las partes cooperantes y receptoras de la cooperación internacional para verificar si esta obtuvo los resultados esperados para los usuarios del programa, los cooperantes y el Estado de Guatemala.

### **1.3.Preguntas generadoras**

- ¿Cuál fue el proceso de negociación, aprobación y ejecución de PRODENORTE?
- ¿Cuáles son los mecanismos de evaluación de OFID y FIDA en la ejecución de PRODENORTE?
- ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de la cooperación financiera internacional de del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y del Fondo OPEP para el

Desarrollo Internacional (OFID) para el desarrollo económico y social de Guatemala?

#### **1.4. Objetivos de la investigación**

Toda investigación realizada tiene una razón de elaboración, por tal motivo se plantearon los siguientes objetivos:

##### **1.4.1. Objetivo General**

- Identificar el rol que desempeña la cooperación financiera internacional del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y del Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID) en el Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte (PRODENORTE).

##### **1.4.2. Objetivos específicos**

- Dar a conocer los mecanismos de evaluación y manejo de la cooperación financiera internacional por parte de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) en la ejecución del Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte (PRODENORTE).
- Dar a conocer los mecanismos de evaluación y ejecución de la cooperación financiera internacional del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y del Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID).
- Evaluar la eficiencia de la gestión del Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte (PRODENORTE).

## **1.5. Delimitación del problema**

El Estado de Guatemala recibe cooperación internacional de organismos internacionales desde hace décadas, por esta razón es necesario delimitar la investigación de la siguiente manera:

- **1.5.1. Unidad de análisis**

La unidad de análisis de la investigación es la Cooperación Financiera Internacional que recibió el Estado de Guatemala en la negociación, aprobación y ejecución de PRODENORTE, que involucra el desempeño del Estado de Guatemala representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX), Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), así como también el desempeño del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID) como cooperantes internacionales del programa.

- **1.5.2. Delimitación temporal**

El período en el que se analizara la Cooperación Financiera Internacional en el Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte (PRODENORTE) es en los años de 2018 a 2019. Período de finalización y evaluación del programa, en donde se podrá obtener datos de todo el proceso de negociación, suscripción, ejecución y evaluación del programa.

- **1.5.3. Delimitación geográfica**

La investigación se realizará en la Ciudad de Guatemala, en donde se encuentran las oficinas centrales de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y del Fondo OPEP para el

Desarrollo Internacional (OFID). Y con entrevistas programadas en Cobán, Alta Verapaz en donde se encuentra la oficina del Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte (PRODENORTE).

## **1.6. Metodología**

La investigación científica se concibe como un conjunto de procesos sistemáticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno; es dinámica, cambiante y evolutiva. (Férrandez Collado & Baptista Lucio, 2014) Para el desarrollo de la investigación científica es necesaria la metodología, ya que guían los métodos, técnicas e instrumentos que se utiliza en los procesos de investigación para que tengan los resultados

### **1.6.1 Métodos de investigación**

Para esta investigación se utilizará el método analítico-sintético y el método mixto. El método analítico-sintético, estudia los hechos partiendo de la descomposición del objeto de estudio en cada una de sus partes para estudiarlas en forma individual y luego se integran esas partes para estudiarlas de manera integral. (Bernal, 2010) . El método analítico-sintético se combinará con la metodología mixta para obtener resultados correctos para el Análisis de la Cooperación Financiera en el Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte (PRODENORTE), ya que en este método nos ayudará a analizar de forma hermenéutica todos los datos obtenidos.

El objetivo de aplicar esta metodología es analizar y evaluar la ejecución de la cooperación internacional financiera en el Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte (PRODENORTE), partiendo de una manera deductiva todas las partes involucradas en el desarrollo integral del programa.

De acuerdo con Wallace (1976), el desarrollo de la investigación científica debe ser un proceso circular, no lineal, de interdependencia entre los elementos o aspectos constituidos, por esta razón las investigaciones científicas necesitan de técnicas de investigación que ayuden a la recopilación de datos para su procesamiento investigativo.

La investigación se efectuará basada en las políticas, informes y documentos de apoyo realizados a cargo de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), el Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte (PRODENORTE), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID), en conjunto con ensayos, periódicos, medios eléctricos y teorías que sustenten la investigación.

### **1.6.2. Técnicas de investigación**

Las técnicas de investigación sirven como herramientas para obtener información. Para el desarrollo de esta investigación se contó con la ayuda de las siguientes técnicas:

- **Acción participativa:** esta técnica ayuda a mejorar el perfil de la investigación. Dado que la investigadora realizó su Ejercicio Profesional Supervisado (EPS) en el PRODENORTE, combinó la observación con un involucramiento directo en las acciones de cierre del programa. La acción participativa dio a conocer algunos de datos sobre la administración, organización, funcionamiento, desarrollo y evaluación del mismo.
- **La entrevista:** para la investigación se pretende realizar entrevistas a profundidad y entrevistas semiestructuradas dirigidas a Francisco Moreno Ruiz encargado de la Unidad de Planificación, Seguimiento y Monitoreo (UPLASES) de PRODENORTE y otra dirigida a Juan José Pineda encargado de la evaluación y monitoreo de PRODENORTE por parte de FIDA.
- **Instrumentos de investigación:** a partir de la clasificación de técnicas que se utilizaron en el proceso de investigación, se llevó a cabo la realización de fichas de contenidos para conservar los datos obtenidos de manera organizadas de informes recabados durante la acción participativa.

## **1.7. Abordaje teórico**

Dentro del sistema internacional existe una variedad de interacciones que pueden ser abordadas por diferentes paradigmas de las relaciones internacionales. Una de las interacciones más prevalentes dentro de este sistema es la cooperación internacional que puede llegar a involucrar a otros actores del sistema internacional y no solamente a los Estados.

### **1.7.1. Marco teórico**

Dentro de la investigación, análisis de la cooperación internacional financiera de FIDA y OFID en el Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte (PRODENORTE), se realizó un análisis del desarrollo y funcionamiento de las instituciones involucradas en su ejecución. Tomando en cuenta el protagonismo de las instituciones en este análisis se consideró prudente abordarlo desde una perspectiva institucionalista e institucionalista neoliberal.

José Guadalupe Vargas (2008) asegura que para el institucionalismo las instituciones son reglas de funcionamiento de la sociedad y son consideradas como recursos de los agentes y actores racionales para obtener logros y objetivos, y que estas tienen la capacidad de develar, guiar y explicar a través de las complejidades la política mundial. Pero para llegar a esta definición Vargas realizó un análisis desde diferentes perspectivas y temporalidades.

Tomando como un institucionalismo antiguo a la perspectiva de Commons, que consideraba que las instituciones existentes en un tiempo determinado representan soluciones imperfectas y pragmáticas a conflictos ocurridos en el pasado y que la creación y mantenimiento de estas ponía en peligro la estabilidad de sistemas. Hasta llegar a una perspectiva del institucionalismo más actual como la Thoening, quien asegura que la teoría institucional evolucionó a perspectivas históricas, sociológicas, culturales normativas y económicas. Y que parten de la idea de ver el institucionalismo como un orden local que sustentan en investigaciones empíricas para elaborar teorías y metodologías sobre procesos de institucionalización, referencias cognitivas, el

funcionamiento de los sistemas sociales, la producción de normas y el desarrollo de agencias (Vargas, 2008).

Gracias a los constantes cuestionamientos la perspectiva institucionalista inicia con una multiplicidad de enfoques, tal es así que Guy Peters (1999) en su libro *Comparative Politics: Theory and Methods*, señala más de doce enfoques institucionalistas (Vargas, 2008). Los diferentes enfoques expandieron el campo de su aplicación, y aunque el origen fueron las ciencias sociales, esta corriente ha tenido varias versiones de acuerdo con el campo que aborde.

En este punto es necesario hacer una breve aclaración, ya que en el campo de las ciencias económicas también existe una teoría institucionalista neoliberal o neoinstitucionalista. Sin embargo, varios exponentes de esta corriente en este campo como Coase, Williamson y North prefieren el nombre de Nueva Economía Institucional para hacer notar la diferencia, ya que para ellos las transacciones comerciales originan las clases específicas de instituciones económicas, y esto se convierte en su unidad primaria de análisis, la cuál es muy diferente a la perspectiva planteada por Robert Keohane en las relaciones internacionales, la cual se explicará más adelante (Arias, 2019).

El institucionalismo neoliberal surge gracias a los cuestionamientos a Kenet Waltz. Waltz (1979) en su libro *Theory of international Politics* asegura que la razón de ser de los Estados es la voluntad del poder y la seguridad o la maximización del poder para lograr su propia seguridad, pero García Cantalapiedra (2004) cuestiona esta afirmación porque deja muchos vacíos e interrogantes respecto a los temas de cooperación, competición y su nula explicación sobre la dinámica del sistema internacional (Clavijo, 2017).

Si bien es cierto Waltz (1979) menciona que en cuanto a la composición de la estructura del sistema internacional los actores o unidades del sistema son iguales no explica si la existencia de nuevos regímenes y organizaciones internacionales siempre permitirá este nivel igualitario (Clavijo, 2017).

Con base a estas interrogantes el institucionalismo neoliberal surge como un nuevo enfoque en el cual los Estados son los actores centrales, pero no solo buscan su maximización del poder para conseguir la seguridad, también cooperan entre sí y cuenta con una variable sistémica adicional: las instituciones y las reglas de conducta internacional (Clavijo, 2017).

Robert Keohane, con base a los cuestionamientos a Waltz, argumenta que para entender la política mundial se debe de tomar en cuenta la institucionalización, como un comportamiento reconocido por parte de los participantes reflejado en reglas, normas y convenciones establecidas (Clavijo,2017).

Keohane (1993) con el fin de entender la política mundial hace una de las aportaciones más importantes para el institucionalismo neoliberal, ya que en su libro *Instituciones Internacionales y Poder Estatal* explica que:

“la perspectiva de las relaciones internacionales, que él llama institucionalismo neoliberal, no afirma que los Estados estén siempre altamente constreñidos por las instituciones internacionales; tampoco proclama que los Estados ignoren los efectos de sus acciones sobre la riqueza o poder de otros Estados; lo que aduce es que las acciones estatales dependen de los acuerdos internacionales institucionales”.

Robert Keohane (1993) define a las instituciones como conjuntos de reglas interconectadas que prescriben comportamientos, constriñen actividades y configuran expectativas y las divide en tres clases:

- Organizaciones intergubernamentales formales o no gubernamentales internacionales, definidas como entidades útiles diseñadas por los Estados, capaces de controlar la actividad y de reaccionar a ella.
- Regímenes internacionales que son instituciones con reglas explícitas, en las cuales coinciden los gobiernos que son pertinentes en conjuntos específicos de temas de las relaciones internacionales. Un ejemplo de régimen internacionales son las instituciones establecidas por Bretton Woods en 1944.
- Convenciones establecidas como instituciones informales con reglas y entendimientos implícitos que configuran las expectativas de los agentes.

Partiendo de estas definiciones y con la afirmación que dentro de la política mundial los Estados sí cooperan y que lo hacen gracias a la institucionalización, a las instituciones y a las reglas internacionales, y teniendo en claro qué son las instituciones empezaremos a definir y entender la institucionalización y las reglas internacionales a las que el institucionalismo neoliberal de Keohane se refiere (Keohane, 1993).

Para Keohane (1993) la institucionalización puede medirse en tres dimensiones:

- Comunidad: en esta dimensión las expectativas acerca de un comportamiento adecuado y de los entendimientos acerca de cómo interpretar las acciones son compartidos por los participantes en el sistema.
- Especificidad: en esta dimensión o grado las expectativas están claramente especificadas en forma de reglas.
- Autonomía: en este nivel la institución puede alterar sus propias reglas más que confiar enteramente en participantes exteriores para que lo hagan.

En este punto podemos llegar al pensamiento principal de Keohane (1993), que asegura que la tesis de su libro, *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*, es que las variaciones en la institucionalización de la política mundial ejercen significativo efecto en el comportamiento de los gobiernos, y que se pueden entender los modelos de cooperación y discordia sólo en el contexto de las instituciones que ayudan a definir el sentido y la importancia de la acción del Estado.

Las instituciones y la institucionalidad para que puedan funcionar en el sistema internacional dependen considerablemente de los acuerdos institucionales. Para los institucionalistas neoliberales los acuerdos internacionales no es que sean fáciles de hacer o de mantener, si no que, esta teoría lo que afirma es que la capacidad de los Estados para comunicarse y cooperar depende las instituciones hechas por el hombre, que varían a lo largo de la historia y por su naturaleza y fuerza (Keohane, 1993).

## **Capítulo II**

### **Antecedentes de la cooperación internacional**

Una de las dinámicas internacionales que construyen las relaciones internacionales contemporáneas, es en gran medida la cooperación entre los Estados y las organizaciones internacionales para dar solución a los problemas de la agenda mundial. Para comprender el comportamiento de la cooperación internacional y del sistema internacional, debemos de conocer su origen y comportamiento a lo largo de la historia.

En un principio, la cooperación internacional era comprendida como un medio diplomático para resolver problemas entre diferentes Estados (Velásquez Godínez, 2018). Y conforme se constituyeron los Estados formalmente, se fue acentuando una interdependencia entre los mismos, lo que fue un factor vital para la formalización de la cooperación internacional mediante convenios o tratados (Rojas, 2014). Dicha interdependencia logró que los Estados cooperaran para la creación de organizaciones o instrumentos internacionales.

En la década de 1860 a 1870 aparecen las primeras acciones de cooperación internacional, con la creación de los primeros organismos internacionales. Por consecuencia de las necesidades de comunicación y el progreso que habían logrado los Estados se creó la Unión Postal Universal (UPU) en 1863 y la Unión Telegráfica Universal (ITU) en 1865.

Posterior a la creación de estas organizaciones se llevaron a cabo varias conferencias internacionales en el ámbito económico, pero es su mayoría no cumplieron con su objetivo. Tal es el caso de la Conferencia Monetaria llevada a cabo en París en 1878, en donde Estados Unidos tuvo un intento de lograr una relación internacional entre el oro y la plata, puesto que ese país acababa de ser comprometido legalmente a sostener el precio de la plata y el oro para satisfacer los intereses de los productores del metal (Aleman).

Hasta este punto la cooperación internacional se enfocaba en temas económicos y monetarios, y si bien, ya existía cierta formalidad jurídica basada en tratados y convenios, estos en su mayoría no llegaban a concretizarse en su funcionalidad. Sin embargo, estas pequeñas pinceladas de cooperación internacional crearon la inquietud de la necesidad de una armonía internacional con la ayuda de varios actores internacionales.

## **2.1. Origen de la cooperación internacional.**

El origen de la cooperación internacional difiere para muchos expertos. Para Daniel Lemus (2017) la cooperación internacional tiene sus cimientos en el año 1945, año en el cual los intelectuales occidentales inventaron tres términos esenciales para el origen de la cooperación internacional: un concepto de desarrollo, la idea del Tercer Mundo y el mito de la modernización. Para Lemus estos tres conceptos dieron lugar a la creación de un proyecto que puede llegar a conceptualizarse como la cooperación internacional. (Lemus, 2017).

Temporalmente cerca, Nieto Pereira (2001) explica que para el mundo occidental la cooperación internacional tiene su origen en 1944 dentro del marco de la Conferencia Monetaria y Financiera de Naciones Unidas y con la creación de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Nieto Pereira, 2001).

Dentro de estas dos opiniones podemos encontrar dos similitudes. En primer lugar, la temporalidad, ambos autores coinciden con un periódico histórico en donde se finalizaba la Segunda Guerra Mundial y se iniciaba con la reconstrucción para lograr un nuevo orden mundial. Y es segundo lugar, la correlación que existe para los autores entre la conceptualización de la cooperación internacional y el desarrollo.

Gracias a estos dos autores podemos tener una imagen más clara del origen de la cooperación internacional, sin embargo, es necesario hacer una referencia más antigua que es un antecedente necesario que puede habitarse como el verdadero origen de la cooperación internacional y que tiene los mismos bases: un acontecimiento de carácter mundial y el intento de reconstrucción basado en desarrollo. Después de la Primera

Guerra Mundial se dieron ciertos acontecimientos que se pueden acuñar con la formación de la cooperación internacional como hoy la conocemos.

El problema de las reparaciones internacionales fue motivo de varias conferencias internacionales, planteadas en el Tratado de Versalles en 1919. Estas conferencias internacionales se llevaron a cabo hasta 1924, en donde los Estados no podían llegar a un acuerdo para fijar una cantidad para las reparaciones alemanas (Kindleberger, 2009).

Durante este período histórico, entre guerras, se crearon dos planes; el Plan Dawes y el Plan Young, en donde se calendarizaron los pagos anuales y pretendían crear una agencia de reparaciones en Berlín, para vigilar la recolección de la deuda. Pero al igual que el Tratado de Versalles, dichos planes no lograron con el objetivo establecido y solo llegaron a ser antecedentes para la Segunda Guerra Mundial.

Hasta este punto, la cooperación internacional se limitaba en los acuerdos para saldar pagos internacionales y para mantener un sistema económico y monetario medianamente estable.

Fue posterior a la Segunda Guerra Mundial y los procesos reconstructivos de Europa cuando la cooperación internacional se vio verdaderamente vinculado al concepto de desarrollo.

El Plan Marshall es considerado como el génesis de la cooperación internacional. El plan constituía en un programa de asistencia económica para ayudar a la reconstrucción de los países europeos devastados por la Segunda Guerra Mundial. Con el objetivo de reconstruir económica y socialmente a Europa el programa tuvo un presupuesto de más de 13 mil millones de dólares y los principales Estados beneficiados fueron Alemania Occidental, Francia, Italia y Reino Unido. Fue entre 1948 y 1952 que se llevó a cabo el primer ejemplo moderno y exitoso de cooperación internacional con la implementación y ejecución del Plan Marshall (Román Sánchez, 2002).

Después del programa de reconstrucción europea la cooperación dio un giro en su enfoque, ya que, las prácticas de cooperación han constituido a la lucha por la democracia, el Estado de derecho y la justicia social, que en su gran medida responden a problemas como la pobreza, la discriminación y la desigualdad.

Teniendo en cuenta las aclaraciones históricas se puede llegar a construir una definición de cooperación internacional. Tomando como partida la definición de la organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que define la cooperación internacional como “la acción conjunta para apoyar el desarrollo económico y sociales del país, mediante la transferencia de tecnologías, conocimientos, experiencias o recursos por parte de países con igual o mayor nivel de desarrollo, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil”. Y adjuntando la descripción de Velásquez Godínez (2018), quien define la cooperación internacional como: “la acción de solidaridad que se lleva a cabo entre un Estado con el fin de coadyuvar a mejorar las condiciones de vida, proporcionando los recursos tecnológicos, de conocimiento o experiencias que brinden una situación de bienestar, teniendo como actores involucrados al sector público y privado, sin intervenir en sus políticas de Estado”.

Podemos definir la cooperación internacional como: la actividad de apoyo que tienen los Estados, organizaciones privadas y públicas para el cumplimiento de sus objetivos sociales, económicos, políticos y culturales por medio de transacciones y transferencias de conocimientos, recursos financieros y tecnológicos.

## **2.2. Evolución de la Cooperación internacional.**

La cooperación internacional conocida en la actualidad ha pasado por varias modalidades históricas en un sistema internacional cambiante. Celorio y López de Munain (2006) aseguran que cada sociedad y cada época tienen su propia formulación de cooperación y de desarrollo, que responde a convicciones, expectativas que predominan en ellas (Duarte Herrera & González Parias, 2014).

A mediados y finales del siglo XX la cooperación internacional se caracterizaba por su complejidad y diversidad. Los actores del sistema internacional cambiaron en función y protagonismo para crear roles más influyentes a nivel internacional (Chiani, 2009). Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y la creación de nuevas organizaciones internacionales el término de cooperación internacional se vincula directamente con el

término de desarrollo (Rojas, 2014). Manuel Diez de Velasco (1973) asegura que la cooperación internacional

“tiene como denominador común el de referirse al progreso, es decir, al incremento de los bienes de la población de cada Estado”

La cooperación internacional para el desarrollo surge a partir de la necesidad de fomentar la justicia y el desarrollo equilibrado en todas las naciones (Rojas, 2014). La Declaración de la Conferencia de San Francisco, es uno de los principales instrumentos para la cooperación internacional para el desarrollo, ya que exhorta a las naciones a;

“a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad,”

Al igual que otros términos, la cooperación internacional para el desarrollo tiene una diversidad de conceptos, tal es el caso de Chiani (2009) que la define como aquella cooperación destinada a los países con menores recursos con el fin de poder mejorar algunos aspectos básicos.

Para Prado Lallande (2015) las dinámicas internacionales han variado el enfoque de estudio de la cooperación internacional al desarrollo. Quedó atrás, el enfoque geográfico en donde el rol del donante dentro de la estructura tradicional de una cooperación basada en recursos financieros que corrían en dirección Norte – Sur. Ahora se ha pasado a una forma de cooperación que se basa en la relación entre donantes y receptores, enfocada en la ayuda de los primeros a los segundos (Prado Lallande, 2015) .

La cooperación internacional para el desarrollo no cuenta con un criterio único, sin embargo, para Duarte y González existen ciertas características que pueden ayudar a definirla:

- Responde al criterio de corresponsabilidad.

- Se basa sobre el criterio de solidaridad entre los pueblos, respeto y protección de los derechos humanos y en la búsqueda incesante de mejores condiciones y mayores recursos que brinden al hombre una situación de bienestar conforme a su dignidad humana.
- Comprende actuaciones tanto de actores privados como públicos.
- Debe responder a prioridades.
- Deben existir metas y estrategias comunes.
- Busca existencia de un diálogo claro y constante entre las partes que permita armonizar intereses.
- Idealmente, no debe implicar intromisión del cooperante en la política interna ni externa del país receptor (Duarte Herrera & González Parias, 2014).

Las definiciones y características de la cooperación internacional asemejan ciertos componentes que es importante aclarar para su comprensión. En primer lugar, la calidad de sujetos que intervienen, siendo en su mayoría un Estado desarrollado, el cual transfiere recursos a un Estado receptor con un desarrollo bajo. Y, en segundo lugar, es la existencia de una corresponsabilidad, la cual responde a los intereses, prioridades y estrategias de las dos partes.

Se pensaba que la cooperación internacional para el desarrollo contaba con todas las características y condiciones para establecer una nueva concepción de la cooperación internacional tradicional. Pero para Daniel Lemus (2017) el fin de la Guerra Fría sacudió los fundamentos políticos establecidos durante los años cuarenta y surgió la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como una nueva idea de progreso en Occidente. Esta nueva interpretación convirtió el atraso en subdesarrollo (Lemus, 2017) y muchos académicos empezaron a diferir entre el concepto de cooperación internacional para el desarrollo y el concepto de ayuda oficial al desarrollo.

Para Antonio Carlos Fernández los términos cooperar y ayudar son muy distintos:

“Es conveniente destacar que ayudar es algo diferente de cooperar, ya que se presupone una relación entre partes, pero no implica compartir”.

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) afirma que “la Ayuda Oficial al Desarrollo se constituye como flujos destinados por Gobiernos estatales, regionales o locales de un país desarrollado, a otro en vías de desarrollo, y que satisfacen las siguientes condiciones:

- Por el origen de sus recursos, que deben de ser públicos.
- Por objetivos financieros y no financieros.
- Por el lugar donde se realiza, Sur o Norte.
- Por su ejecución bilateral o multilateral.
- Por su reembolso o no reembolso”.

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) la define como la parte de la cooperación internacional al desarrollo que transfiere recursos de un agente público de un país desarrollado a otro de un país menos desarrollado. Y asegura que la Ayuda Oficial al Desarrollo debe de cumplir con los siguientes requisitos;

- Debe de ser de carácter oficial;
- Debe de tener como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo y;
- Debe de tener carácter concesionario o contener un elemento de donación de al menos el 25 por ciento.

Tomando en cuenta las definiciones y aclaraciones anteriores podemos rescatar particularidades de la Ayuda Oficial al Desarrollo. En primer lugar, no es una modalidad o tipología de la cooperación internacional al desarrollo, si no, que la Ayuda Oficial al Desarrollo es parte de esta última y que, en segundo lugar, se transfieren exclusivamente flujos públicos, lo que significa que tienen una modalidad de pago y retorno por parte del país receptor.

El Sistema de Cooperación Internacional desde hace mucho tiempo viene siendo cuestionado sobre si se ha realizado el suficiente esfuerzo y si cuenta con una estructura funcional para que la cooperación internacional de los resultados requeridos para lograr un desarrollo mundial.

La Comunidad Internacional ha realizado varias conferencias, instrumentos y acuerdos internacionales para aumentar la eficacia de la cooperación internacional a nivel mundial.

La Declaración de París se celebró en 2005 como continuidad al Primero Foro de Alto Nivel sobre Armonización de Roma (2003). Este último se realizó con el objetivo de reafirmar el compromiso de los Estados para erradicar la pobreza, lograr un crecimiento económico duradero, promover un desarrollo sostenible y resaltar que el avance del sistema económico es un compromiso integrador y equitativo. En este mismo Foro se establecieron próximas medidas como seguimiento y es esta la razón por la que se celebra en 2005 la Declaración de París, acontecimiento que marcaría un compromiso mundial para la eficacia de la ayuda al desarrollo (Declaración de París, 2005).

La Declaración de París o el Segundo Foro de Alto Nivel Sobre la Eficacia de Ayuda al Desarrollo establece una serie de lineamientos, metas y principios que constituyen el marco referencial para la eficacia de la AOD. Los principios que se establecieron en la declaración y que en la actualidad siguen rigiendo la operatividad de la cooperación internacional para el desarrollo son:

- **Apropiación:** los países en vías de desarrollo ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo.
- **Alineación:** los donantes se comprometen en basar todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios (Declaración de París, 2005).
- **Armonización:** las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces (Declaración de París, 2005).
- **Resultados de desarrollo:** las organizaciones internacionales, los países en vías de desarrollo y países desarrollados deben de administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados (Declaración de París, 2008). En la declaración se establecieron metas con indicadores que debían de cumplirse en 2010, en donde existía un compromiso mutuo para el cumplimiento de las mismas.
- **Mutua responsabilidad:** es prioridad que los países socios y donantes amplíen la responsabilidad y transparencia en la utilización de los recursos del desarrollo.

Este principio requiere de una responsabilidad para reforzar la administración y apoyo público a las políticas nacionales (Declaración de París, 2005).

Posterior a la Declaración de París se han realizado Foros de Alto Nivel para la eficacia de la ayuda al desarrollo. En el año 2008 se realizó esta tipología de Foro en Accra con el objetivo de profundizar en la evaluación del cumplimiento de París (2005) y de liberar todo el potencial de la cooperación internacional para lograr un resultado de desarrollo duradero (Accra,2008).

La Comunidad Internacional en Accra se planteó tres nuevos desafíos para acelerar el progreso de la eficacia de la ayuda:

- **La identificación del país clave:** los países en vías de desarrollo deben de priorizar sus propias políticas de desarrollo y trabajar en conjunto con su parlamento y su sociedad civil, mientras que los donantes fortalecerán sus inversiones en los Planes de Gobierno de los países que reciben la ayuda.
- **La construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas:** a medida que aumenta la cantidad de actores en el sistema internacional como, países de ingreso mediano, fondos mundiales, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil, se debe de mejorar la coordinación de sus contribuciones para mejorar resultados.
- **El logro de resultados de desarrollo y rendir cuentas abiertamente por esos resultados:** *“Hoy más que nunca, los ciudadanos y los contribuyentes de todos los países esperan ver resultados tangibles de las iniciativas de desarrollo”*. Los miembros participantes del Foro se comprometieron a rendir cuentas de los resultados con los miembros y con los órganos de gobierno de cada país participante.

Los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de Ayuda al Desarrollo se han llevado a cabo rutinariamente para evaluar el compromiso que tienen los donantes y receptores de la AOD. Las reformas, principios y lineamientos que se han establecido en cada instrumento internacional para la AOD requieren de una presión mutua y una acción coordinada de toda la Comunidad Internacional.

### **2.3. Modalidades de la cooperación internacional.**

La cooperación internacional cuenta con varias tipologías. Según sus polos de referencia se clasifican en cooperación Norte-Sur o Sur-Sur. Por su naturaleza y tipo de agentes se divide en multilateral o bilateral. Y por los medios o recursos se puede decir que es una cooperación financiera, técnica, reembolsable o no reembolsable (Rojas, 2014).

#### ***2.3.1. Cooperación Norte-Sur.***

El origen de la cooperación Norte-Sur se relaciona con el origen de la conceptualización de la cooperación internacional, ya que es una modalidad tradicional de las cual otras modalidades surgieron como expresión de innovación.

Es el tipo de cooperación en donde el Estado cooperante posee un alto nivel de desarrollo, contrastando con el bajo nivel de desarrollo del Estado receptor. Ruby Rojas (2014) toma de referencia la descripción del Centro de Formación Sobre la Cooperación Internacional:

“La cooperación Norte-Sur se origina en un país desarrollado y está dirigida hacia un país en vía de desarrollo, esta es la línea tradicional de cooperación”

#### ***2.3.2. Cooperación Sur-Sur.***

Según la Organización de las Naciones Unidas la historia de la Cooperación Sur-Sur se remonta al año 1949 cuando se estableció el primer programa de ayuda técnica de las Naciones Unidas por parte del Consejo Económico y Social y la Creación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el año 1965 (Naciones Unidas , 2021). Pero su formalización llegó en 1974, año en el cual la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una Unidad especial dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que promoviese la cooperación técnica entre los países en desarrollo, la Oficina de la Organización de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC).

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia asegura que la cooperación Sur-Sur abarca un amplio espectro de colaboraciones entre países en vías de desarrollo y que algunos de sus principios son:

- La horizontalidad: los países colaboran entre sí en términos de socios, de manera voluntaria;
- El consenso: la ejecución de una acción de cooperación Sur-Sur debe haber sido sometido a consenso por los responsables de casa país en marcos de negociación común;
- La equidad: los costos y beneficios se distribuyen equitativamente entre todos los participantes (SEGEPLAN, 2013).

Tahina Ojeda (2019) define la cooperación Sur-Sur como un entramado de relaciones y de intercambios cooperativo y complementario con objetivos de desarrollo entre actores del Sur. Ojeda también asegura que esta modalidad ha tenido mayor relevancia en los últimos años en las relaciones intrarregionales y en las políticas exteriores de países latinoamericanos y caribeños, colocando a países en desarrollo en procesos de fortalecimiento de capacidades políticas, económicas y comerciales (Ojeda , 2019, págs. 15-18).

Dentro de esta modalidad se pueden encontrar varios ejemplos de Bancos, Fondos y Organizaciones de desarrollo regional, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y triangular o el Fondo de las Naciones Unidas para la CSS (UNFSSC) o la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). (Ojeda & Echart , 2019)

### ***2.3.3. Cooperación reembolsable***

Este tipo de cooperación consiste en préstamos convencionales o financiamiento que otorga un Estado desarrollado a otros en vías de desarrollo. El Ministerio de Planificación nacional y política económica de Costa Rica considera que:

“Esta modalidad es un mecanismo de apalancamiento a los presupuestos propios, es decir, es un apoyo financiero al presupuesto público del país receptor para apoyar la gestión global del gobierno a través de su estrategia de reducción de la pobreza u otro plan de desarrollo (MIDEPLAN, 2010)”

Por otra parte, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia indica que la cooperación reembolsable es concesional, es decir, que debe pagarse al país otorgante en las condiciones preestablecidas en un tratado, condiciones como tasa de interés, período de gracia, plazo, amortizaciones, comisión de compromiso y cualquier otra condición que las partes deseen incluir dentro del convenio (SEGEPLAN, 2013).

Ejemplos claros dentro de esta modalidad son los préstamos que otorgan Fondos Internacionales a los países en desarrollo con cuotas y plazos establecidos en un convenio de préstamo.

#### ***2.3.4. Cooperación no reembolsable***

Este tipo de cooperación es descrita por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, como aquella ofrecida por algunas fuentes, a través de recursos monetarios, con el objetivo de apoyar proyectos o actividades de desarrollo. La característica especial de esta tipología es que los recursos no exigen reintegro, pago o algún tipo de retorno (APC, 2014).

En pocas palabras, la cooperación no reembolsable constituye a una donación ya que el país receptor no tiene la obligación de devolver o reintegrar a la fuente cooperante. El Estado de Guatemala ha sido beneficiado en múltiples ocasiones con esta modalidad de cooperación, por ejemplo, las donaciones que ha realizado el Gobierno de la República de China (Taiwán) por más de 70 años en materias de talleres, cursos, foros, donación de ambulancias, medicamentos y becas y capacitaciones para nacionales guatemaltecos (Ruiz, 2013).

#### ***2.3.5. Cooperación multilateral***

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2013), define esta modalidad, como aquella que proviene de organismos internacionales, regionales y subregionales, los cuales otorgan la cooperación con fondos propios, o bien con fondos públicos provenientes de los Estados miembros de dichas organizaciones internacionales.

Ruby Rojas (2014), citando a Henry Morales López, asegura que este tipo de cooperación se concreta mediante convenio entre organismos multilaterales y el país beneficiado además que se calcula que un 45% de la ayuda internacional va dirigida por esta vía, fundamentalmente por las instancias no financiera.

Para el Ministerio el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno de España (2019) dentro de la cooperación multilateral existen tres tipos de organismos multilaterales:

- Las Instituciones financieras internacionales: en estas se integran el Grupo del Banco Mundial (BM) y los Bancos Regionales y Subregionales de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional (FMI);
- Los organismos no financieros que funcionan en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo y suelen englobarse bajo la denominación genérica de Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDE);
- Y los organismos regionales de coordinación como el Consejo de Europa y las organizaciones supranacionales de integración, como la Unión Europea (Ballesteros & Franco , 2014).

### ***2.3.6. Cooperación bilateral***

Esta tipología de cooperación consiste en la transferencia de recursos que se brinda de gobierno a gobierno por medio de agencias de cooperación. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia la define como, la cooperación directa que se efectúa de gobierno a gobierno, mediante sus entidades facultativas como lo pueden ser sus embajadas, agencias de cooperación, entidades de coordinación técnica, a través de tratados, acuerdos y otros mecanismos (SEGEPLAN, 2013).

Desde una concepción realista Nicolás Socas y Odile Hourcade aseguran que la cooperación bilateral es ejercida entre dos Estados, a diferencia de la multilateral que es cuando una organización de Estados es quien toma parte. Bajo esta misma teoría, los autores aseguran que esta relación se rige bajo el principio de país donante – país receptor, en donde el primero es quien ha desarrollado suficientes capacidades y recursos, y que

coopera con otro para facilitarle el desarrollo de sus capacidades y recursos. También asegura que la cooperación bilateral puede dividirse en cooperación vertical o Norte-Sur y horizontal o Sur-Sur (Chiani, 2009).

### ***2.3.7. Cooperación técnica***

Consiste en la transferencia de técnicas, habilidades tecnologías, conocimientos y experiencias o programa de becas o pasantías por organizaciones internacionales o Estados con un desarrollo superior hacia Estados en vías de desarrollo con el objetivo de fortalecer y mejorar las capacidades humanas e institucionales.

Según la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, con este tipo de cooperación también contribuye al desarrollo tecnológico, la formación de recursos humanos y a mejorar la capacidad de las instituciones. Y generalmente no implica necesariamente la transferencia de recursos monetarios, lo que se hace es un intercambio o transferencia de conocimientos, habilidades, técnicas o avances tecnológicos (APC, 2014).

En 1978 con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Técnica entre Países en desarrollo fue concebida formalmente la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD).

Desde entonces, la CTPD se ha ido fortaleciendo por medio de resoluciones que han sido adoptadas por varias Comisiones Económicas Regionales como la Comisión Económica para África (CEPA) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), quienes cuentan con programas de talleres, cursos, becas y pasantías (Ramírez, 2003).

### ***2.3.8. Cooperación financiera***

Esta modalidad de cooperación consiste específicamente en la transferencia de fondos. Estos fondos pueden ser reembolsables o no reembolsables.

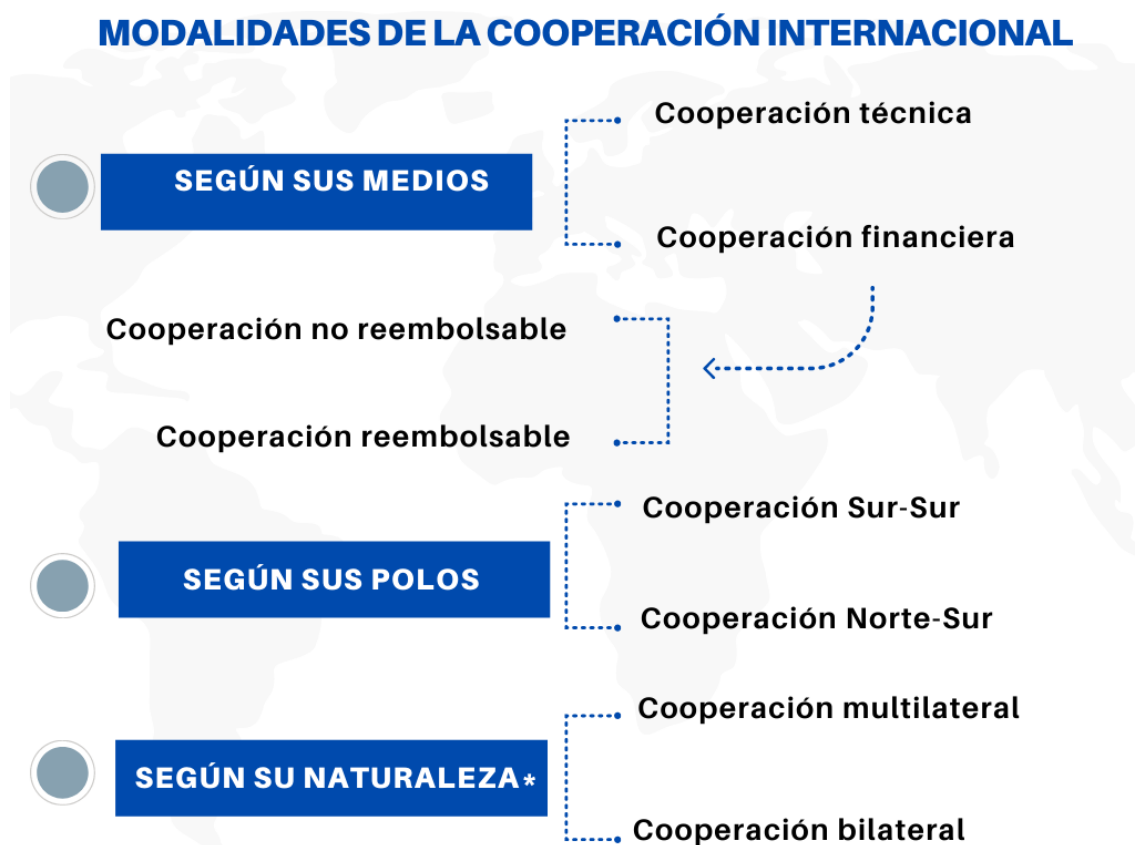
Los fondos reembolsables incluyen créditos, créditos concesionales, créditos a la exportación, líneas de financiación, contribuciones a organismos multilaterales financieros y garantías de crédito y de emisión de deuda. Y por otra parte los fondos no

reembolsables se encuentran en apoyos presupuestarios y sectoriales, contribuciones a organizaciones multilaterales no financieras y fondos multidonantes, donaciones y contribuciones (Domínguez, 2016) .

A modo de resumen aclaratorio de los diferentes conceptos descritos de las modalidades de cooperación internacional, se presenta el siguiente esquema:

### Esquema 1

#### Modalidades de la cooperación internacional



Elaboración propia.

#### 2.4. Cooperación internacional en Guatemala

SEGEPLAN (2016) señala que, la cooperación internacional en Guatemala se refiere a:

“Las actividades financiadas por instituciones estatales, organizaciones multilaterales, sector privado y de sociedad civil de países industrializados, con el objeto de apoyar complementariamente procesos de desarrollo”.

Para entender la concepción de cooperación internacional establecido por SEGEPLAN, es apropiado conocer los antecedentes que ayudaron a construir la cooperación internacional como hoy la conocemos en el país. Como ya lo hemos mencionado anteriormente, la cooperación internacional debe de responder a las metas o emergencias sociales, económicas y políticas del país receptor y del país donante. Por eso, al realizar una evaluación de la cooperación internacional en Guatemala se pueden destacar acontecimientos históricos que guiaron la consolidación de la ayuda extranjera en el país.

#### ***2.4.1. Historia de la cooperación internacional en Guatemala***

Para Morales López (2015) la cooperación internacional en Guatemala tuvo inicio en la década de los sesenta y setenta. En 1976 con la emergencia del terremoto el país necesitó consolidar lazos de ayuda para mediar las necesidades de las personas damnificadas. La reconstrucción después del terremoto fue una contribución de organizaciones no gubernamentales internacionales que se encargaron de realizar proyectos en beneficio de la sociedad afectada.

La Organización No Gubernamental Internacional Save the Children Noruega (SCN) afirma que, a través del terremoto de 1976, el mundo conoció las necesidades de Guatemala, y que al igual que ellos, varias organizaciones internacionales de Austria, Canadá, Dinamarca, EE UU, Reino Unido y Suecia se sumaron para apoyar en la emergencia y reconstrucción (SNC, 2009).

Durante este proceso las organizaciones internacionales se percataron de las necesidades sociales, políticas y económicas que tenía el país y lograron consolidaciones de ayuda a largo plazo, las cuales aumentaron durante la década de los noventa. Morales López (2015) afirma que durante los años noventa la cooperación internacional inicia una nueva etapa y modalidad. La cooperación financiera y técnica en Guatemala surgieron como herramienta de reconstrucción de la paz y la democracia. Durante el proceso de negociación entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), el acompañamiento técnico, político y económico internacional desempeñó un papel clave para la firma de la paz en 1996.

Después de varias negociaciones y acuerdos firmados por parte del Gobierno de Guatemala y la URNG, con la presión internacional esperando el fin del Conflicto Armado Interno y la instalación de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) en 1994 y tras 36 años de conflicto en 1996 finalizó una violenta guerra civil en el país. Suceso que cambió definitivamente la cooperación internacional en Guatemala.

La firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera a finales de 1996 no solo puso fin de manera oficial a la guerra civil, también, relacionó al país con una nueva esperanza para mejorar el desarrollo integral de la sociedad civil y generó una nueva imagen de Guatemala. la comunidad internacional, desde que se firmaron los acuerdos de paz han influido en el proceso de democratización y en cumplimiento de los objetivos planteados en los acuerdos.

Desde la firma de los Acuerdos de Paz hasta la actualidad, la cooperación internacional se ha basado la reducción de la pobreza, ayuda al fortalecimiento de la cohesión social, integración y asociación comercial y al cumplimiento de los objetivos establecidos por la comunidad internacional. también es oportuno mencionar que el Estado de Guatemala ha sido participe de eventos internacionales para la eficacia de la cooperación internacional.

En 2008, por ejemplo, Estado de Guatemala fue participó en la Declaración de París para la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Gracias a la ratificación de esta Declaración Guatemala celebró el 30 de mayo de ese mismo año la Declaración de Antigua I. En esta reunión el Grupo G-13 <sup>1</sup> resaltó su interés en apoyar al país en el cumplimiento de al menos tres indicadores establecidos en París.

---

<sup>1</sup> El Grupo de Donantes G-13 es una instancia creada en 1999 en la Declaración de Estocolmo que integra de forma coordinada países, agencias bilaterales y multilaterales. El Grupo de Donantes G-13 está conformado por los nueve países que destinan más recursos a Guatemala que son: Canadá, Alemania, Italia, España, Francia, Suecia, Suiza, Estados Unidos y Reino Unido. Y por las organizaciones internacionales: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM). Fondo Monetario Internacional (FMI), el Sistema de las Naciones Unidas (SNU), la Delegación de la Unión Europea (UE) y la Organización de Estados Americanos (OEA) con el objetivo de mejorar la participación de la cooperación internacional en el país. <http://www.g13.org.gt/content/acerca-del-g13>

Este evento tuvo como resultado la creación de la creación del Consejo de Cooperación Internacional (CCI) con el objetivo de mejorar la canalización y coordinación de la cooperación internacional. Y la conformación de tres grupos sectoriales: a. seguridad, b. educación y c. seguridad y justicia. Esto con el fin de promover y definir las mesas sectoriales y mejorar los mecanismos de coordinación para el desarrollo en los procesos sectoriales y en la planificación y ejecución de programas y proyectos.

En noviembre de 2008 se reúnen nuevamente el Gobierno de Guatemala con el Grupo G-13 en la Declaración de Antigua II para renovar, dar seguimiento y evaluar los compromisos establecidos en Antigua I. El compromiso establecido en esta reunión fue:

“procurar que las acciones de recursos o financiación para cada uno de los sectores mutuamente priorizados se alineen con las prioridades del Gobierno, promoviendo los procedimientos nacionales, mejorando su previsibilidad, y entendiendo que el aporte de la cooperación es un complemento a los esfuerzos que realiza el país”

Los acuerdos que se lograron establecer en esta segunda reunión fueron el compromiso del G-13 en fortalecer la alineación a las prioridades del país, dar prioridad a la realización de un Acuerdo Nacional para el avance de la Seguridad y la Justicia y lograr una propuesta de reforma a la Ley de Servicio Civil para la sostenibilidad de los planes sectoriales a mediano y largo plazo.

Guatemala, al igual que muchos países en vías desarrollo, debe de comprometerse en mejorar la eficacia de la cooperación internacional. En 2018 el país recibió una AOD neta per cápita de US\$. 22, 822<sup>2</sup>. Encinas (2013) afirma que la cooperación internacional se encuentra en crisis. Y que algunos países miembros de la Unión Europea (UE) el mayor donante de Guatemala realiza recortes presupuestarios al gasto público <sup>3</sup> (Vásquez, 2018). Encinas (2013) hace referencia a que la UE inició donando un 0.7% de su PIB, pero en el año 2018 la UE destinó 86.484 millones de euros a la AOD, es decir, el 0.47%

---

<sup>2</sup> Dato oficial del Banco Mundial (2018). Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.PC.ZS?locations=GT> (Vásquez, 2018)

<sup>3</sup> La Unión Europea en el período de 2011 a 2018 ha donado un total de €196.8 millones a Guatemala, de los cuales €30 millones son para organizaciones de la sociedad civil.

de su PIB. Este porcentaje de AOD puede ir variando con el comportamiento de la economía internacional, sin embargo, es difícil esperar que el flujo de la cooperación internacional en Guatemala aumente o sea similar a la que se vivió en 1996 a 2006.

Para amenguar esta crisis los países en vías de desarrollo deben mejorar y priorizar el destino de la cooperación internacional. Para la CEPAL (2018) los países de América Latina y el Caribe deben de redefinir las relaciones entre países en distintas etapas de desarrollo como un proceso fluido que pueda traducirse en un crecimiento inclusivo, con nuevas alianzas e instrumentos para el cumplimiento de la Agenda 2030.

La economía internacional está atravesando por grandes transformaciones que pueden dejar en plena vulnerabilidad a los países en vías de desarrollo. Por esta razón es necesario que los países de América Latina y el Caribe tomen las medidas necesarias para dejar de ser el principal recetor de ayuda y convertirse en contribuyentes y cambiar el papel que tienen en el desarrollo (CEPAL, 2018).

#### ***2.4.2. Instituciones encargadas de la cooperación internacional en Guatemala.***

En Guatemala, la cooperación internacional se suma a los recursos financieros, técnicos y operativos del gobierno, quien es el responsable de orientar los recursos públicos, incluyendo la cooperación internacional que apoya al Estado para el cumplimiento de las prioridades nacionales expresadas en las políticas públicas, a través de las asignaciones del Presupuesto General de Ingreso y Egresos del Estado (Chiani, 2009).

En el marco jurídico nacional sobre las acciones de la cooperación internacional se define fundamentalmente por la Constitución Política de la República, la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo y la Ley del Orgánica Legislativo, Ley Orgánica del Presupuesto, en la Política de Cooperación No Reembolsable y en reglamentos internos que determinan funciones de las instituciones coordinadoras.

#### ***2.4.2.1. Ministerio de relaciones exteriores***

Es el ministerio responsable de las relaciones externas y de los acuerdos, convenios y otros arreglos con otros Estados y con organizaciones internacionales. Es el encargado de establecer canales de cooperación, de gestionar y solicitar donaciones para la elaboración de proyectos y de brindar asesoría legal y técnica a las misiones u organismos internacionales que deseen cooperar con el país (SEGEPLAN, 2013).

El ministerio cuenta con una Dirección de cooperación internacional, que es la responsable de atender los temas vinculados a la asistencia internacional al desarrollo, en las áreas de cooperación técnica y científica y cooperación financiera, reembolsable y no reembolsable para el país (MINEX, 2003).

#### ***2.4.2.2. Ministerio de finanzas públicas***

El Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) es el responsable de cumplir y hacer cumplir todo lo relativo al régimen jurídico hacendario del Estado (MINFIN, Acuerdo Gubernativo 112-2018) .

Es la institución encargada de la formulación y evaluación del presupuesto a corto, mediano y largo plazo. En materia de cooperación internacional, el MINFIN es el encargado de evaluar la ejecución presupuestaria del Estado cada cuatrimestre y de definir la política para seleccionar proyectos y programas de inversión social, los cuales serán realizados con fondos propios, préstamos y cooperación externa (MINFIN, Gobierno de Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas, 2020).

Además, el MINFIN también participa con SEGEPLAN en la definición de la inversión pública, gestiona el endeudamiento nacional y los programas de financiamiento externo (SEGEPLAN, 2013).

#### ***2.4.2.3. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia***

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) es el órgano de planificación del Estado y de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de

la República (SEGEPLAN, Reglamento Orgánico Interno , 2010). Está a cargo de la formulación de políticas y planes y en la elaboración programas y proyectos de cooperación internacional. SEGEPLAN prioriza, gestiona, negocia, administra y contrata, por delegación de la autoridad competente, la cooperación reembolsable y no reembolsable (SEGEPLAN, 2013).

SEGEPLAN también es responsable de implementar los sistemas relacionados en la coordinación de los procesos para su alineación y armonización y de participar en la formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República en los aspectos relacionados en la cooperación no reembolsable. Además, tiene la competencia en determinar las prioridades nacionales con relación a los compromisos internacionales y otros objetivos estratégicos de desarrollo, contenidos dentro de los planes de gobierno (SEGEPLAN, 2013).

#### ***2.4.2.4. Consejo de Cooperación Internacional***

El Consejo de Cooperación Internacional (CCI) es un instrumento político y ejecutivo de coordinación y toma de decisiones para hacer efectiva la cooperación internacional en Guatemala. SEGEPLAN refiere que la función principal del CCI es hacer efectiva la apropiación alineación armonización, responsabilidad y resultados compartidos de los esfuerzos de cooperación internacional (Grupo de Coordinación de la Cooperación, 2011).

La función principal del consejo es dar respuesta, de manera estratégica, a la demanda de cooperación del Plan de Gobierno en siete áreas específicas: cohesión social, desarrollo rural e infraestructura, seguridad y justicia, energía, medio ambiente, recursos hídricos e interculturalidad, reforma fiscal, desarrollo democrático y transparencia (SEGEPLAN, 2011).

Está conformado por el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX) y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). (SEGEPLAN, 2011). La dirección del Consejo se constituye en dos niveles, el primero está conformado por el nivel político que se encuentra bajo la dirección de los ministros del MINFIN y el MINEX y del secretario de SEGEPLAN. Y

el segundo nivel es el nivel técnico que está integrado por viceministros y subsecretario de las tres entidades.

## **Capítulo III**

### **Cooperación Financiera en el Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte (PRODENORTE).**

Según la Política de Cooperación Internacional No Reembolsable, los cooperantes entrevistados por la OCDE 2011-2012, aseguraron que el 70% utiliza a los programas de gobierno como instrumentos para alinear la AOD, que figuran como instrumentos que permiten alinear los objetivos estratégicos.

Tal es el caso de PRODENORTE que figuró como una herramienta para el Gobierno de Guatemala y para los cooperantes.

#### **3.1. Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte (PRODENORTE)**

PRODENORTE es un Programa que se implementó bajo los convenios de Préstamo y de Donación entre la República de Guatemala y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID), estableciendo al Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (MAGA) a partir del 2014, como organismo ejecutor por parte del Gobierno de la República de Guatemala. Fue publicado en diciembre de 2011 por el Decreto 29-2011, aprobado por el Congreso de la República de Guatemala y entró en vigor el 27 de enero de 2012 estipulado como fecha de culminación el 31 de agosto de 2019.

El Programa estuvo enfocado en mejorar y encaminar el desarrollo integral de productores agrícolas, orientados al comercio en los mercados locales y microempresarios agropecuarios y no agropecuarios.

##### **3.1.1. Objetivos de PRODENORTE**

El programa se planteó los siguientes objetivos en su estrategia:

###### **3.1.1.1. Objetivo General de PRODENORTE**

Mejorar las condiciones de vida de los usuarios. El objetivo particular consiste en el incremento de las oportunidades de ingresos y empleo de los usuarios gestores del

programa a través de una mejor vinculación a las cadenas productivas y mayor acceso a los mercados.

### **3.1.1.2. Objetivos Específicos de PRODENORTE**

- Incrementar las capacidades humanas y sociales de la población objetivo a través de la mejora en su infraestructura comunitaria; el fortalecimiento de las estructuras organizacionales de las comunidades indígenas y rurales, otras organizaciones de base, y los consejos de desarrollo; la formación humana y técnica; y el apoyo a las municipalidades en la adquisición de planificación y promoción del desarrollo local.
- Apoyar a las y los agropecuarios, en el incremento de la producción, los ingresos y el empleo, por medio de: servicios técnicos de apoyo a la producción y la comercialización, fondos de coinversión e incentivos materiales para la producción sustentable y la conservación de los recursos naturales, construcción de infraestructura de acopio y comercialización y caminos rurales.
- Promover la creación y consolidación de unidades productivas y de transformación, a partir de la demanda del mercado, convirtiéndolas en microempresas viables y competitivas, por medio de encadenamientos empresariales y alianzas público-privadas que facilitan mayor agregación de valor, comercialización y acceso a los mercados y servicios financieros, conduciendo a la generación de ingresos y empleo y el fortalecimiento de las capacidades técnicas, empresariales y gerenciales de los negocios.
- Facilitar la ejecución del programa de manera efectiva, con base a resultados y la sistematización de experiencias.

### **3.1.2. Componentes y diseño del PRODENORTE**

El programa se diseñó con el objetivo de reducir la pobreza, prevenir la discriminación y exclusión de las poblaciones más pobres, indígenas y no indígenas de la

región del norte de Guatemala. El diseño de PRODENORTE estuvo a cargo directamente por el Gobierno de Guatemala, representado por el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), posteriormente por el Ministerio de agricultura, ganadería y alimentación (MAGA) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

El diseño del programa tuvo dos estructuras. La ejecución del programa fue en 2012, bajo la tutela del Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), institución que realizó el primer diseño del programa. Este diseño respondía específicamente a las metas establecidas en los Planes Operativos Anuales de FONAPAZ, pero en el año 2013 dicha institución desapareció y el programa fue reasignado al MAGA. Esta reasignación obligó a realizar un nuevo diseño que respondiera a los ejes estratégicos del nuevo ente ejecutor (FIDA, 2015). Finalmente, el programa conto con los siguientes componentes:

- **Componente 1. Desarrollo del Capital Humano y Social:** el capital humano y la configuración de tejidos sociales de las comunidades son esenciales para lograr un desarrollo integral. El componente tuvo a su cargo aumentar la participación ciudadana, la comunicación intercomunitaria, la relación comercial regional y los conocimientos de producción y apropiación por medio de capacitaciones a los líderes comunitarios y organizaciones usuarias de PRODENORTE.

Las capacitaciones que se llevaron a cabo por este componente han sido: formación técnica para jóvenes, formación de gestión de proyectos de desarrollo a COCODES, formación y sensibilización de lideresas, fortalecimiento y consolidación de organizaciones que ejecutan Planes de Negocios, capacitación en infraestructura social, formación de ahorro y préstamo comunitarios y agricultura familiar, liderazgo y empoderamiento de autonomías para las mujeres, formación y fortalecimiento de las Direcciones Municipales de la Mujer (DMM) y proyecto de fortalecimiento organizacional, administrativo y financiero.

- **Componente 2. Producción Sustentable y Gestión de Recursos Naturales:** los componentes de PRODENORTE trabajan de manera transversal para potenciar las capacidades de la población en todos los sentidos. Con base a esto, el componente

coordinado con las Oficinas Municipales Forestales y la Unidades de Ambiente, implementaron 19 viveros forestales y capacitaron a 1 200 usuarios en técnicas de sistemas agroforestales. Con relación a la reforestación se lograron entregar 300 mil plantas de diferentes especies forestales y se han reforestado 105 hectáreas en 64 comunidades.

- **Componente 3. Acceso a Mercados y Desarrollo de Negocios Rurales:** el objetivo de este componente era: apoyar a los productores rurales en el mejoramiento de su competitividad y el acceso a mercados, buscando el mejoramiento de las capacidades empresariales de las familias rurales pobres y promover la formación y modernización de microempresas agropecuarias y no agropecuarias, promoviendo la competitividad, rentabilidad y sostenibilidad de los grupos organizado.

El componente invirtió Q46 380 171.85 en la infraestructura y tecnificación de 31 organizaciones legales establecidas como: Asociaciones, cooperativas y empresas campesinas agrícolas. Dicho componente actualizo, opero y desarrollo Planes de Negocios para la optimización de nueve cadenas productivas beneficiando de manera directa a 22 991 personas.

En este componente se encuentra el subcomponente de Servicios Financieros Rurales que era el encargado de fomentar el desarrollo y préstamo comunitario para generar emprendimientos productivos con recursos propias a través de la asistencia técnica y acompañamiento del programa. El subcomponente asistió a 28 organizaciones, que cuentan con un Comité de Dirección y dos promotores, quienes son capacitadas con la metodología de “ahorro comunitario” para próximas replicas.

- **Componente 4. Caminos Rurales e infraestructura Social:** este componente se estableció con el objetivo de mejorar el acceso y movilización de los usuarios del programa, específicamente de las 31 organizaciones productoras. El componente logro rehabilitar un total de 581.03 de kilómetros y mejoro 94.97 kilómetros de tramos carreteros.

- **Componente 5. Gestión del Programa y Fortalecimiento Institucional:** el objetivo general de este componente era apoyar la gestión del programa y la toma de decisiones estratégicas y operativas para asegurar la consecución de los resultados y objetivos establecidos. En conclusión, en este componente se encuentran las actividades administrativas y estratégicas, formada por todo el personal del programa.

Los componentes mantenían en común perspectivas transversales como: el mejoramiento de diversificación de la producción de alimentos de autoconsumo, afirmación de identidad multiétnica y pluricultural, perspectiva de equidad intergeneracional y de género, reducción y vulnerabilidad ante el cambio climático y factores económicos externos y promover el acceso a mercados y las cadenas de valor.

### **3.1.3. Antecedentes de PRODENORTE**

El Programa de Desarrollo Rural para la Región del Norte (PRODENORTE), fundamentalmente se basó en el Programa de Desarrollo Rural para las Verapaces (PRODEVER) en su diseño, en su área de intervención y en su modalidad de financiamiento. El área de intervención de ambos programas fue una decisión del Gobierno de Guatemala junto con la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Programas (UNOPS), que tenían como objetivo mejorar las condiciones de vida de la población más afectada por una reciente guerra civil, compuestas por diferentes etnias, distribuidas en tierras caracterizadas por grandes fincas latifundistas, con la ausencia del Estado central y con un alto nivel de pobreza.

#### **3.1.3.1. Programa de Desarrollo para las Verapaces (PRODEVER)**

Fue un programa que se diseñó en el año 1999, fue declarado efectivo en 2001 e inició con su ejecución en el año 2002, gracias a la cooperación internacional financiera de FIDA y OFID, teniendo al Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) como unidad ejecutora. PRODEVER se diseñó y aprobó con arreglo al Mecanismo de Financiamiento Flexible (MFF) por parte de FIDA y OFID, quienes otorgaron dos préstamos de US\$ 15 millones y US\$ 5 millones respectivamente, y que fueron aprobados por el Congreso de la República en el año 2000. El programa tuvo una duración de diez años y su ejecución se dividió en dos ciclos.

El primer ciclo del programa se llevó a cabo en 2006, realizado por el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), organización que realizó la primera revisión de medio término, la cual cumplió satisfactoriamente los indicadores críticos del programa que fue un proceso vital para que PRODEVER continuará con sus actividades y tuviera el desembolso para el segundo ciclo.

El segundo ciclo del programa inició en 2008 y terminó en 2011. En este ciclo el Fondo Internacional para el Agrícola (FIDA) y el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID) realizaron su última revisión. El préstamo de OFID se gastó íntegramente en octubre de 2008 mientras que los de FIDA se liquidaron hasta en septiembre de 2011, dando lugar a la culminación del programa.

El programa tuvo incidencia en 9 municipios del Departamento de Alta Verapaz; Lanquín, Cahabón, Fray Bartolomé de las Casas, Chahal, Senahú, Panzos, Tukurú, La Tinta y Tamahú. Y 4 municipios del Departamento de Baja Verapaz; San Miguel Chicaj, Rabinal, Cubulco y Purulhá (PRODEVER, 2012). Y su objetivo principal fue:

“reducir la pobreza en las comunidades rurales que viven en ecosistemas frágiles en los municipios más pobres de Las Verapaces y que han sido afectados por el enfrentamiento interno. Apoyar a los hombres y mujeres de comunidades locales, restableciendo el tejido social a través del desarrollo de un sistema productivo sostenible”

La formulación de este objetivo se adecuó con el objetivo principal del Plan de Gobierno denominado “Matriz de política social 2000-2004”, en donde se consideraba de alta prioridad; la reducción de la pobreza y pobreza extrema y aumentar el desarrollo socioeconómico en las zonas rurales.

PRODEVER en su Informe de Terminación del Programa asegura que cumplió con su objetivo general. Al término del programa se fortalecieron las capacidades de 58 organizaciones con actividades productivas, se generaron 1942 empleos directos, se implementaron 568 proyectos en 297 comunidades, se acompañaron a 556 grupos

comunitarios y 248 kilómetros de caminos rurales se construyeron para mejorar el acceso a ciertas comunidades rurales (PRODEVER, 2012).

### **3.1.4. Cooperantes internacionales de PRODENORTE**

El Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte (PRODENORTE) es el resultado de convenios de préstamo y de donación entre la República de Guatemala y dos Fondos Internacionales, el Fondo Internacional de Desarrollo agrícola (FIDA) y el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID) (CENADOJ, 2011).

#### **3.1.4.1. Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola**

El Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) es una institución internacional de carácter financiera creada en 1977 en la Conferencia de Roma. El Fondo se estableció como un organismo especializado de las Naciones Unidas (NU) con el objetivo de erradicar la pobreza, el hambre y la desnutrición en áreas rurales de países en vías de desarrollo (FIDA, 2020).

En el año 1970 los líderes mundiales se reunieron en Naciones Unidas para dar soluciones a la crisis alimentaria que afectaba el mundo, especialmente en los países africanos. En las reuniones previas, Naciones Unidas se percató que la solución más factible para la crisis alimentaria era darles prioridad a los problemas relacionados con la pobreza. Es así como decidieron crear un fondo que proporcionará financiamiento a proyectos y programas que tengan como objetivo principal mejorar los sistemas de producción de alimentos.

Actualmente, FIDA cuenta con 167 Estados miembros, los cuales son clasificados en tres categorías: a. incluye a los países desarrollados que forman la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), b. los países exportadores de petróleo y c. los países en desarrollo, que se subdividen en; países en África, países en Europa, Asia y el Pacífico y países en América Latina y el Caribe (SEGEPLAN, 2013).

#### **3.1.4.1.1. Modalidades de cooperación de FIDA**

FIDA es una institución financiera que ha movilizó recursos a países en vías de desarrollo para invertir en el desarrollo de las áreas rurales de los mismos. A pesar de que FIDA se auto define como una institución financiera, lleva a cabo políticas, prácticas e intercambio de conocimientos. En su perfil ejecutiva, FIDA asegura que en Guatemala aplica las diferentes modalidades de cooperación:

- Cooperación financiera reembolsable.
- Cooperación financiera no reembolsable.
- Cooperación técnica no reembolsable.

#### **3.1.4.1.2. FIDA en Guatemala**

Guatemala es miembro de FIDA desde el 30 de noviembre de 1978 (SEGEPLAN, 2013) participando como un país en desarrollo en América Latina y el Caribe, y desde el 2012 FIDA cuenta con una oficina en el país, en donde coordina sus actividades de América Central. FIDA en Guatemala brinda recursos financieros con tres modalidades de cooperación; cooperación financiera reembolsable, cooperación financiera no reembolsable y cooperación técnica no reembolsable.

En el año 2008, FIDA realizó una estrategia específica para Guatemala para mejorar los resultados de los programas y proyectos financiados por el fondo. Dicha esta estrategia se llamó Programa Sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales (COSOP) y se elaboró para un periodo de cuatro años 2008-2017. El COSOP es una estrategia que expone FIDA para promover el desarrollo rural, aumentar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza entre las comunidades rurales e indígenas y que estaba alineado y respondía con el plan de gobierno y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (SEGEPLAN, 2013).

En 2018 FIDA presentó el examen final del COSOP 2008-2017, en donde resaltaron los pocos avances que ha tenido el Estado de Guatemala con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, especificando en el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y

sobre la situación agraria. Este último según FIDA tiene una puntuación de 207 de 500 de estado de cumplimiento, y estos datos son aún más agraviantes ya que los períodos de gobierno 2008-2012 y 2012-2016 han utilizado el Acuerdo como referente teórico para la creación de propuestas, planes y políticas nacionales (FIDA, 2018).

Según el FIDA, el desarrollo del COSOP se vio afectado por la clausura de FONAPAZ, que era el ente ejecutor de sus programas y que provocó la paralización de PRODENORTE durante casi dos años, hasta que fueron reasignados al MAGA. Y por la crisis política de 2015 generada por acusaciones políticas de corrupción. Estos dos acontecimientos burocráticos ocasionaron que el COSOP no cumpliera al 100% todas las metas establecidas en la matriz de resultados (FIDA, 2018).

A continuación, se resumen los principales resultados respecto a las metas de la matriz de resultados del COSOP 2008-2017:

- 34,727 hogares rurales en condición de pobreza han mejorado sus ingresos e incrementado su patrimonio por más de un 20% (77% de la meta).
- 86 negocios y microempresas rurales acceden a mercados y operan sosteniblemente después de 3 años<sup>24</sup> (43% de la meta).
- 3,955 nuevos empleos generados (80% para jóvenes indígenas del área rural), a través de negocios creados (198% de la meta).
- 43 proyectos productivos creados por grupos de mujeres (incluyendo mujeres jóvenes y con jefatura de hogar), operando sosteniblemente y a través de mercados (66% de la meta).
- 25% de beneficiarios con acceso a servicios financieros rurales (5 puntos porcentuales por encima de la meta del 20%).
- 1675 hogares con acceso a agua a través de la construcción de sistemas de recolección de agua-lluvia (84% de la meta).
- 290 kilómetros construidos de nuevos caminos rurales (132% de la meta).

Aunque la participación de FIDA en Guatemala aun es incierta, ya que no hay ningún programa en proceso de diseño o de planificación, según Juan José Pineda

encargado de monitoreo de FIDA en PRODENORTE, el Fondo mantiene siempre un gran interés en el desarrollo de Guatemala y por esta misma razón la oficina de FIDA para los países centroamericanos se encuentra en el país y exhorta a Guatemala a seguir con sus recomendaciones para que los objetivos de todas las partes se puedan cumplir a su totalidad (Pineda, 2019).

En el ámbito internacional FIDA ha creado el Marco Estratégico (2016-2025) en donde establecieron tres objetivos estratégicos:

- a. Incrementar las capacidades productivas de la población rural.
- b. aumentar los beneficios que obtienen las poblaciones rurales al participar en los mercados.
- c. fortalecer la sostenibilidad ambiental y la capacidad de resistencia al cambio climático de las actividades económicas de la población rural (FIDA, 2016).

Adicionalmente, el FIDA apoya por medio de fondos de donación y alianzas estratégicos con AGEXPORT, ONU Mujeres, ICEFI, ANACAFE y Cooperativa Mujeres 4 Pinos, destinados a ampliar y fortalecer el acceso a mercados, al empoderamiento económico de las mujeres y a la gestión del conocimiento para el empoderamiento de la mujer indígena (FIDA, 2016).

#### **3.1.4.2. Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional**

El Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID) es una institución financiera intergubernamental de desarrollo establecida el 28 de enero de 1976 por los miembros de la OPEP, que busca promover la cooperación entre los países de la organización con países en vías de desarrollo (SEGEPLAN & OFID, 2013). En su Perfil Ejecutivo elaborado junto a SEGEPLAN aseguran que su objetivo general es fortalecer la cooperación financiera entre los Estados miembros de la OPEP y otros países en desarrollo mediante asistencia financiera destinada a contribuir al desarrollo económico y social de estos últimos.

Los recursos financieros de OFID provienen de contribuciones voluntarias de países miembros de la OPEP y derivaciones de las inversiones y prestamos del Fondo.

Los miembros contribuyentes de OFID son Argelia, Ecuador, Gabón, Indonesia, Irán, Iraq, Kuwait, Libia, Nigeria, Arabia Saudita, Emiratos Árabes, Venezuela y hasta el año 2019 Qatar. El Fondo ha financiado varios proyectos y programas en 111 países de África, Asia, Europa y América Latina y el Caribe (SEGEPLAN & OFID, 2013).

OFID participó en el Foro del Alto Nivel en 2005 y con base a este instrumento el Fondo ha desarrollado la capacidad y los medios para otorgar asistencia financiera en condiciones favorables en forma de préstamos y en apoyo de la balanza de pagos, presta asistencia financiera al sector privado de países en desarrollo por medio de apoyo directo a proyectos de inversión al capital humano, otorga donaciones en apoyo de proyectos de asistencia técnica, investigación, ayuda alimentaria y operaciones de socorro, y contribuye a los recursos de otras instituciones de desarrollo.

#### **3.1.4.2.1. Modalidades de cooperación de OFID**

OFID es una institución financiera que proporciona financiamiento a países y regiones que no pueden generar ingresos altos para superar la barrera al desarrollo. Según su perfil ejecutivo las contribuciones voluntarias por los países miembros están destinados a estas modalidades de cooperación.

- Cooperación financiera reembolsable
- Cooperación financiera no reembolsable
- Cooperación técnica no reembolsable

#### **3.1.4.2.2. OFID en Guatemala**

El Fondo no cuenta con una estrategia para Guatemala, sin embargo, ha sido participe financieramente en varios programas de desarrollo a lo largo del territorio guatemalteco. Su financiamiento suma un total de US\$ 108 910 millones (OFID, 2018) que distribuyeron en los siguientes programas y proyectos que abordaron diferentes áreas como energía, salud, transporte, agua y saneamiento, agricultura y proyectos sectoriales.

En Guatemala OFID con frecuencia cofinancia programas y proyectos que han sido aprobados por otras instituciones, principalmente por el FIDA (SEGEPLAN & OFID, 2013).

### **3.1.5. Unidad Ejecutora del PRODENORTE**

En los convenios de préstamos y donación entre la República de Guatemala, OFID y FIDA se estableció que la Unidad Ejecutora u Organismo Responsable es el encargado de la ejecución del programa, presentar la no objeción a los Planes Operativos Anuales y planes de adquisiciones y contrataciones, presentar informes, evaluaciones y exámenes por medio de la UCP a FIDA, OFID y a los demás representantes del Estado, velar por que las cuentas y estados financieros sean comprobadas en cada ejercicio fiscal y hasta la fecha de terminación del programa. Además, el Director Ejecutivo de la Unidad Ejecutora es el encargado de los retiros de las cuentas del préstamo y de la donación, las asignaciones y reasignaciones de los recursos y de las adquisiciones y contrataciones.

En dichos convenios también se estableció al Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) como Unidad Ejecutora del programa.

FONAPAZ fue una institución creada en 1991 adscrita a la Presidencia de la Republica con el objetivo de desarrollar y ejecutar proyectos para erradicar la pobreza y pobreza extrema. Según el Decreto Número 91-2000 del Congreso de la República de Guatemala, el Fondo, tenía la libertad para construir viviendas, hogares comunitarios, edificios del Estado, salones comunales, canchas polideportivas, centros escolares y su equipamiento, apoyar a los proyectos de paz, programas educaciones y recreativos, de láminas, accesorios y materiales para construcción en el área rural y de ayuda alimentaria. Estas acciones pretendían sentar las bases que permitan alcanzar el desarrollo sostenible en las áreas rurales y contribuir a la consolidación del proceso de paz apoyando el cumplimiento de los compromisos derivados de los acuerdos de paz. (FONAPAZ, 2011)

Desde su creación FONAPAZ tuvo varios señalamientos de corrupción y en 2013 se anunció la integración de una comisión liquidadora para cerrar FONAPAZ ante la

corrupción expuesta en su último fideicomiso y ese mismo año se dio a conocer que el cierre del fondo se atrasaría un año por los 149 procesos judiciales. (PL, 2016)

Durante ese proceso los proyectos pendientes de ejecución fueron trasladados al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y en 2015 se trasladó la continuación de la liquidación al mismo ministerio.

Sin embargo, PRODENORTE no estuvo contemplado en esta migración de proyectos. El Gobierno de Guatemala y FIDA concluyeron que lo mejor para la ejecución del programa era trasladar la responsabilidad de su ejecución al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) ya que dicho ministerio ya había trabajado con FIDA y OFID en varios programas parecidos a PRODENORTE como el Programa de Desarrollo Rural en las Regiones Central y Oriental y el Programa Nacional de Desarrollo Rural para la Región Occidental.

En 2015 PRODENORTE retomó sus actividades, con un nuevo diseño y Unidad Ejecutora.

### **3.1.6. Financiamiento y presupuesto de PRODENORTE**

El Programa contó con un presupuesto de US\$40 439 000.00, uniendo una inversión del Gobierno de Guatemala por US\$4 349 000.00 (10.75%), un préstamo de FIDA por US\$ 17 973 000.00 (44.40%), una donación de FIDA de US\$ 450 000.00 (1.11%), un préstamo de OFID por US\$ 14 967 000.00 (37.01%) y una aportación de usuarios de US\$ 2 700 000.00 (6.67%).

El presupuesto se distribuyó de la siguiente manera:

**Esquema 2**  
**División del Financiamiento de PRODENORTE**

DIVISIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE PRODENORTE						
Componentes de PRODENORTE						
	1	2	3	4	5	Costo total
Estado de Guatemala	US\$ 671 000.00	US\$ 373 000.00	US\$ 1 623 000.00	US\$ 1 400 000.00	US\$ 282 000.00	US\$ 4 349 000.00
Aportes de usuarios	US\$ 726 000.00	US\$ 380 000.00	US\$ 1 594 000.00	-	-	US\$ 2 700 000.00
Préstamo de FIDA	US\$ 2 976 000.00	US\$ 3 970 000.00	US\$ 6 830 000.00	US\$ 686 000.00	US\$ 3 511 000.00	US\$ 17 973 000.00
Donación de FIDA	-	-	US\$ 450 000.00	-	-	US\$ 450 000.00
Préstamo de OFID	US\$ 1 694 000.00	-	US\$ 3 447 000.00	US\$ 9 826 000.00	-	US\$ 14 967 000.00
Financiamiento total	US\$ 6 067 000.00	US\$ 4 723 000.00	US\$ 13 944 000.00	US\$ 11 912 000.00	US\$ 3 793 000.00	US\$ 40 439 000.00
Porcentaje	15%	11.68%	34.48%	29.46%	9.38%	100%

El presupuesto del programa tenía la obligación normativa de reemplazar el mecanismo de compra directa por cotizaciones, lo que provocó un retraso en su ejecución. A este proceso se le suma que la ejecución del programa fue interrumpida por la clausura de FONAPAZ, y la reasignación a MAGA como unidad ejecutora.

Según FIDA la tasa de desembolso era de 50% para que en el sexto año llegaran a tener una tasa de ejecución presupuestaria y técnica entre el 87 y el 100%. Sin embargo, en su Informe de Supervisión del 2015 el Fondo aseguró que el programa había desembolsado solamente un 12.33% de los recursos de FIDA y el 10% de OFID (FIDA, 2015). Para el año 2018 el programa alcanzó una ejecución presupuestaria del 66%, pero este dato era insuficiente comparando las proyecciones establecidas en el POA 2018, en

donde era notorio que el programa en ese año solo ejecutó el 15% del presupuesto y apenas el 10% de las actividades establecidas (FIDA, 2018).

Para el 2019 y 2020 el programa debía de ejecutar más del 20% del presupuesto cumpliendo con el cierre del programa, los ejes estratégicos planteados en el POA del MAGA y las supervisiones del FIDA. Pero el programa no llegó a cumplir con lo establecido, y se tendrá que pagar una subejecución del 27.38% (FIDA, 2018).

### **3.1.6.1. Convenios de financiamiento de PRODENORTE**

Los convenios internacionales de financiamiento son instrumentos normativos que voluntariamente se establecen entre dos o más sujetos de Derecho Internacional, en donde se establecen derechos y obligaciones entre las partes. Para la creación de PRODENORTE se establecieron dos convenios de préstamo y de donación entre la República de Guatemala y FIDA y OFID.

En estos convenios se establecieron disposiciones normativas que son importantes destacar.

#### **3.6.1.1. Convenio de financiamiento entre la República de Guatemala y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (Préstamo No. 770-GT) (Donación No. 1070-GT)**

##### **Cuadro 1**

##### **Préstamo No. 770-Gt y Donación No. 1070-GT**

El Financiamiento	<p>El monto del préstamo fue por doce millones cien mil dólares (Derechos Especiales de Giro US\$ 12, 100,000.00) y una donación por trescientos mil dólares (US\$ 300.00).</p> <p>El Estado de Guatemala reembolsará el préstamo en 29 plazos (US\$ 403 334), comenzando el 15 de agosto de 2012 y terminará el 15 de agosto de 2026 y un último pagó (US\$ 403 314) el 15 de febrero de 2027.</p> <p>El Estado de Guatemala pagará al Fondo intereses sobre el principal préstamo pendiente de reembolso, a una tasa de interés equivalente a la tasa de interés de referencia de FIDA. Según el</p>
-------------------	--

	<p>convenio este se entiende por la tasa de interés que el Fondo fija anualmente como tasa de referencia para calcular los intereses devengados por los préstamos que concede en condiciones intermedias y ordinarias.</p>
El Programa	<p>El Organismo responsable o Unidad Ejecutora del Programa es el responsable de velar la ejecución de este.</p> <p>El Programa debe de presentar Planes Operativos Anuales y plan de adquisiciones y contrataciones, a través de su organismo responsable, para su financiamiento anual.</p>
La presentación de informes y análisis sobre la ejecución del Programa	<p>El Organismo responsable del Programa, por medio de la UCP mantendrá un sistema adecuado de gestión de información de conformidad con las directrices de FIDA (Red Internacional de Metodología de Investigación del Sistema de Producción “RIMS).</p> <p>El Organismo Responsable por medio de la UCP, presentara al Fondo y la República informes y el informe final sobre la ejecución del Programa.</p> <p>El Organismo responsable del Programa, la República, FIDA y en su caso OFID, realizaran conjuntamente una revisión de la ejecución del Programa 36 meses después de la fecha de entrada en vigor.</p>
Medidas de recursos del Fondo	<p>FIDA podrá suspender, total o parcialmente el derecho de solicitar el retiro de fondos cuando; el Fondo haya determinado que los beneficios del programa no están alcanzando al grupo-objetivo, el Manual de Operaciones haya sido de cesión, renuncia, suspensión, revocación, enmienda u otra modificación sin el acuerdo previo del Fondo, las adquisiciones y contrataciones no se hayan llevado a cabo de conformidad con el Convenio y cuando el Fondo tenga conocimiento de alegaciones verosímiles de prácticas corruptas o fraudulentas relacionadas con el Prestario y el Programa.</p>

**3.1.6.1.2. Convenio de préstamo entre la República de Guatemala y el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID) (Préstamo 1414-P)**

**Cuadro 2  
Préstamo 1414-P**

<p>El Préstamo</p>	<p>El monto del préstamo otorgado por OFID fue de quince millones de dólares (US\$ 15 000 000.00).</p> <p>La República de Guatemala pagará el préstamo con una tasa del tres punto cuatro por ciento (3.4%) anual sobre el monto principal.</p> <p>La República de Guatemala pagará un cargo por servicios a una tasa del uno por ciento anual (1%) sobre el monto principal.</p> <p>La República Guatemala pagará semestralmente el 15 de enero y el 15 de junio de cada año los cargos por intereses y el préstamo.</p> <p>El préstamo se pagará en 30 cuotas semestrales de quinientos mil dólares (US\$ 500.000.00).</p> <p>Se otorga un período de gracia comenzó en 19 de diciembre de 2011 y termina cinco años después. Inmediatamente después que finalice el este periodo, Guatemala deberá reembolsar el préstamo</p>
<p>Ejecución del Programa</p>	<p>El convenio de préstamo entró en vigor cuando la OFID recibió la evidencia satisfactoria de que la ejecución y libramiento de este convenio en nombre de Guatemala fue autorizado y ratificado y evidencia que el convenio de préstamo entre el administrador del préstamo y el Estado fuera declarado vigente.</p> <p>El convenio estipula al Ministerio de Finanzas Públicas como el “representante autorizado del prestatario”.</p> <p>En el convenio queda establecido la asignación de los recursos (véase: Imagen 2)</p> <p>El convenio establece que, si la Dirección de OFID estima que la asignación de un montón del préstamo o los porcentajes de desembolso son insuficientes para financiar el porcentaje de todos los gastos, la Dirección podrá reasignar a dicho componente recursos de otro componente o reducir el porcentaje de desembolso aplicable a tales gastos de manera que los retiros</p>

	posteriores con relación al componente en cuestión puedan continuar hasta que todos los gastos queden cubiertos.
--	--

### **3.1.7. Mecanismos de implementación de PRODENORTE**

Para la implementación de PRODENORTE se establecieron algunas actividades que funcionaron como mecanismos para el diseño de este. Los mecanismos se lograron gracias a la evaluación de PRODEVER, las observaciones de uno de los cooperantes internacionales (FIDA) y la reevaluación de la población objetivos.

**Cuadro 3**  
**Mecanismos de implementación de PRODENORTE**

<b>Impacto de PRODEVER</b>	<p>PRODEVER en su informe final confirma que fue un programa que impulso acciones para la superación de la pobreza, fortaleciendo las capacidades locales en desarrollo productivo sostenible, servicios financieros rurales e inversiones socioeconómicas (PRODENORTE, 2011).</p> <p>El Programa trabajo en trece municipios, en donde acompañó y promovió a 250 grupos y organizaciones económicas de las cuales 25 lograron un nivel de autonomía bastante considerable y resto de estas pasaron a un nivel cercano al de la autonomía (PRODENORTE, 2011).</p> <p>Para la medición de su impacto PRODEVER elaboró una metodología de calificación para todas las organizaciones beneficiadas. El resultado de esta metodología fue que el 2% de las organizaciones lograron la autonomía completa, el 34% una autonomía media alta, el 53% logró una autonomía media y el 11% no logró ninguna clase de autonomía (PRODENORTE, 2011).</p>
----------------------------	--

	<p>Con base a los resultados metodológicos y midiendo el impacto de la inversión, el Gobierno de Guatemala, FIDA y OFID decidieron tomar las evidencias como un criterio para la implementación de PRODENORTE.</p>
<p><b>Observaciones de FIDA</b></p>	<p>En el diseño de PRODENORTE se establecieron las lecciones aprendidas de FIDA en proyectos anteriores en Guatemala y de qué forma se incorporó al nuevo programa. Dentro de estas lecciones se encuentran dos que son importantes rescatar:</p> <p>En primer lugar, FIDA se percata que en los programas ejecutados en el país no se focalizaron las acciones y áreas de intervención que generen un enfoque más participativo. En respuesta PRODENORTE añadió cinco municipios más que PRODEVER para mejor su concentración y aplicación, y brindaron capacitaciones previas de metodologías participativas al área co-ejecutora (PRODENORTE, 2011).</p> <p>Y en segundo lugar FIDA desea asegurarse que los fondos para el desarrollo lleguen a la población más pobre y que se asegure la identificación de la situación de la mujer rural. PRODENORTE responde a estas observaciones asegurando que en el programa los fondos de desarrollo serán decididos por los grupos representativos comunitarios de las comunidades, y se agregarán instituciones con un perfil establecido para cubrir la implementación de PRODENORTE (PRODENORTE, 2011).</p> <p>De esta manera fue como FIDA y el Gobierno de Guatemala se aseguraron de que PRODENORTE cumplirá con su verdadero objetivo y que tendría un resultado diferente a los demás programas ejecutados en Guatemala. Las observaciones FIDA además que tuvo la función de</p>

	<p>mecanismo como implementación al mismo tiempo fue un requisito para que FIDA financiara el programa.</p>
<p><b>Reevaluación de la población objetivo</b></p>	<p>FIDA tiene como una de sus misiones, dar a los pobres rurales la oportunidad de salir de la pobreza (PRODENORTE, 2011) Y en su mandato describe a su grupo objetivo como población rural que vive en pobreza y que experimenta inseguridad alimentaria en países en vías de desarrollo.</p> <p>El Gobierno de Guatemala y el FIDA basándose en los resultados del XI Censo poblacional del 2002, tomaron en cuenta los sectores más vulnerables y que cumplían con las características del grupo objeto del Fondo. Es así como Alta Verapaz, Baja Verapaz y Quiché fueron los departamentos correspondientes a las características rurales más vulnerables del país. A partir de esta información y selección el Gobierno de Guatemala integro cuarto criterios adicionales para la selección de la población:</p> <p>En primer lugar, responder y apoyar a la política del Gobierno de Guatemala para el desarrollo rural integral en el país. Esto refiere que el Gobierno decidió ampliar la cobertura de atención y decidió insertarse en nuevas áreas de acción y dar continuidad al impacto del Programa de Desarrollo de las Verapaces (PRODEVER). Se seleccionaron un número importante de usuarios en proceso de ejecución en los municipios participantes de Baja y Alta Verapaz y consolidar el área de mayor necesidad de Quiché (PRODENORTE, 2011).</p> <p>De este último, parte el segundo criterio. El nuevo punto de focalización por el Gobierno de Guatemala es el municipio de Playa Grande-Ixcán del Departamento de Quiché. En esta Región la población es q'eqchí y la situación de</p>

	<p>pobreza es altamente preocupante (véase cuadro 1) (PRODENORTE, 2011).</p> <p>El tercer criterio fue reidentificar los municipios que concentran la mayor población rural pobre. De esta manera fue que se llegaron a seleccionar tres departamentos de Alta Verapaz (San Pedro Carchá, San Juna Chamelco y Cobán) y un departamento de Quiché (Playa Grande-Ixcán) llegando a un total de 19 municipios beneficiarios del programa.</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia con información del Informe de Diseño de PRODENORTE (2011).

### **3.2. Gestión del PRODENORTE**

El desarrollo de un programa se debe de analizar y evaluar partiendo su gestión en etapas y actores. La SEGEPLAN en 2016 realizó una Guía orientadora de programas y proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable, en donde se describen los mecanismos y procedimientos que se llevan a cabo para que la Cooperación Internacional sea materializada en programas. En este apartado se tomó como base evaluadora dicha guía para describir los procesos y actores que lograron la gestión de PRODENORTE.

### Esquema 3 Gestión de PRODENORTE



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la Guía orientadora de programas y proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable, COSOP, y el Diseño de PRODENORTE.

#### 3.2.1. Marco Legal

En los procesos que involucran entidades públicas, privadas e internacionales existe un sistema de reglas que regulan comportamientos y funciones que actúan como instrumentos nacionales e internacionales. Respecto a la cooperación internacional y, específicamente en las actividades descritas posteriormente en el Marco Operativo e Institucional se pueden fundamentar en las siguientes leyes:

- **Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo**

La ley desarrolla las funciones constitucionales sobre las organizaciones, atribuciones y funcionamiento del Organismo Ejecutivo (Artículo 1).

#### **Artículo 14. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia**

Inciso g: Formular, para conocimiento y aprobación del Presidente y en consulta con los Ministerios de Estado, las entidades estatales correspondientes y otros organismos del sector público las políticas y programas de cooperación internacional, así como priorizar, gestionar, negociar, administrar y contratar, por delegación de la autoridad competente, la cooperación financiera no reembolsable provenientes de organismos internacionales y gobiernos extranjeros que le sea otorgada para la realización de proyectos de interés común y coordinar su ejecución.

#### **Artículo 29. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación**

Al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación le corresponde atender los asuntos concernientes al régimen jurídico que rige la producción agrícola, pecuaria e hidrobiológica, así como aquellas que tienen por objeto mejorar las condiciones alimentarias de la población, la sanidad agropecuaria y el desarrollo productivo general.

Como unidad ejecutora de PRODENORTE su función se sustenta con el siguiente inciso:

Inciso g) Impulsar el desarrollo empresarial de las organizaciones agropecuarias, pecuarias e hidrobiológicas, estas últimas en lo que le atañe, para fomentar el desarrollo productivo y competitivo del país

#### **Artículo 35. Ministerio de Finanzas Públicas**

Respecto a la cooperación internacional, el ministerio tiene a su cargo:

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

Inciso p) Programar, gestionar, negociar, contratar por delegación de la autoridad competente, registrar y fiscalizar las operaciones de financiamiento externo, así como también disponer lo relativo a la cooperación internacional en general, y realizar los análisis respectivos para prever la capacidad de endeudamiento del Gobierno.

Inciso q) Programar, negociar, registrar, controlar y administrar el endeudamiento interno, las donaciones y los legados.

Inciso r) Gestionar la constitución, en cualquiera de las instituciones del sistema bancario nacional, de los fideicomisos, fondos y otros instrumentos financieros y la ejecución de los programas del Gobierno Central, así como reglamentar, registrar y controlar su operación.

### **Artículo 38. Ministerio de Relaciones Exteriores**

El Ministerio en lo que concierne a cooperación internacional tiene a su cargo las siguientes funciones:

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

- **Ley Orgánica del Presupuesto**

A lo que concierne con cooperación internacional esta ley establece lo siguiente:

**Artículo 53. Aceptación y aprobación de donaciones**

Los organismos del Estado, empresas públicas y privadas, autónomas, incluyendo las municipalidades que no dispongan del espacio presupuestario necesario, no podrán recibir cooperación no reembolsable o donaciones, sin la previa aprobación del Ministerio de Fianzas Públicas.

**Artículo 53. Informes sobre la utilización de recursos provenientes de las cooperación externa, reembolsable y no reembolsable**

Las encargadas de la ejecución de los programas o proyectos que se financian con recursos provenientes de cooperación internacional reembolsable y no reembolsable, en los cuales la República de Guatemala figura como deudora, garante o beneficiaria, deberían de remitir informes sobre el avance de la ejecución técnica y financiera. Los informes deben de ser presentado durante los primero diez días hábiles de cada mes a la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Finanzas Públicas y a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, si este es un préstamo en forma mensual. Para donaciones de forma bimestral, el informe se debe de presentar durante los primeros diez días hábiles pasado el bimestre con copia al Ministerio de Relaciones Exteriores.

**Artículo 73. Requisitos para desembolso**

La gestión y negociación previa a la aprobación de la cooperación internacional reembolsable y no reembolsable debe vincular los programas o proyectos con las políticas públicas y prioridades nacionales para contar con la opinión técnica de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

- **Convenio de financiamiento entre la República de Guatemala y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (Préstamo No. 770-GT y Donación No. 1070-GT)**

Establecido como un convenio de carácter internacional, establece las disposiciones generales del préstamo y donación para la implementación del Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte. En el convenio se establecen todas las disposiciones financieras, del programa, de la presentación de informes y análisis sobre la ejecución de programa, la presentación de informes y análisis de la situación financiera y sobre las medidas del recurso del fondo.

- **Convenio de préstamo entre la República de Guatemala y el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (Préstamo 1414-P)**

El convenio es un instrumento establecido por la República de Guatemala y OFID para la ejecución del Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte, en donde se establecen las condiciones generales del préstamo, de la ejecución del programa, de la asignación del préstamo y el plan de amortización del préstamo.

## Esquema 4

### Marco Legal de la Gestión de PRODENORTE

#### COOPERACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL EN PRODENORTE

#### MARCO LEGAL

- **Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo**
  - Artículo 14: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
  - Artículo 29: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
  - Artículo 35: Ministerio de Finanzas Públicas
  - Artículo 38: Ministerio de Relaciones Exteriores
- **Ley Orgánica del Presupuesto**
  - Artículo: Aceptación y aprobación de donaciones
  - Artículo 53: Informes sobre la utilización de recursos provenientes de la cooperación externa, reembolsable y no reembolsable.
- **Instrumentos Internacionales**
  - Convenio de financiamiento entre la República de Guatemala y FIDA
  - Convenio de préstamo entre la República de Guatemala y OFID

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la Guía orientadora de programas y proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable, COSOP, Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo, Ley Orgánica del Presupuesto.

### 3.2.2. Marco institucional

El marco institucional es el conjunto de organismos, organizaciones, redes y acuerdos que participan en la definición y lineamiento de instrumentos y políticas orientados a un objetivo específico (Herrán, 2012).

La Política de Cooperación Internacional No Reembolsable (2013) asegura que, por fundamento legal, la gestión, negociación, suscripción, contratación, seguimiento y evaluación de la cooperación internacional son responsabilidades que involucran tres instituciones (véase Capítulo II). Sin embargo, al tener una perspectiva inductiva de un programa ejecutado con cooperación internacional, como lo es PRODENORTE,

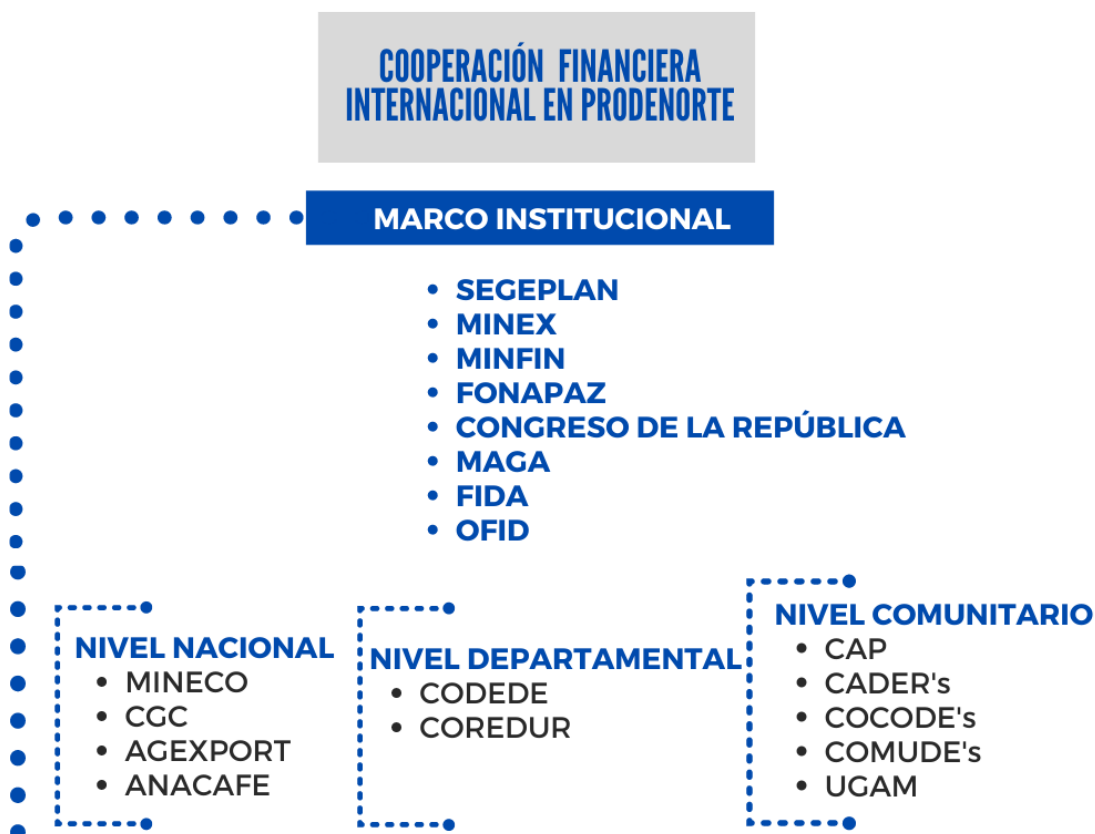
podemos ver la intervención de otras instituciones en diferentes procesos y niveles institucionales. Las instituciones involucradas con PRODENORTE son:

- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).
- Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX).
- Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN).
- Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), hasta 2013.
- Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID).
- Congreso de la República de Guatemala.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MA GA). A partir de 2014 el Viceministerio de Desarrollo Económico Rural (VIDER) mantuvo bajo su administración la gestión del programa.

Estas instituciones han mantenido intervenciones durante la gestión de PRODENORTE, estas intervenciones forman parte del marco operativo, legal y orientador.

## Esquema 5

### Marco Institucional de la Gestión de PRODENORTE



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la Gruía orientadora de programas y proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable, COSOP, Diseño de PRODENORTE y la Política de Cooperación Internacional No Reembolsable.

### 3.2.3. Marco orientador

El gobierno de Guatemala es el encargado de orientar los recursos públicos del Estado hacia el cumplimiento de las prioridades nacionales que se enmarcan en las políticas y planes nacionales, territorial e institucionales. Dentro de los recursos públicos, también se incluye a la cooperación internacional, es así como esta al ser interpretada en programas o proyectos, estos deben de responder a las necesidades nacionales establecidas en los instrumentos orientadores.

Según el Examen final del COSOP de FIDA, se asegura que PRODENORTE se alinea con los objetivos gubernativos y responde específicamente a estas dos políticas nacionales (FIDA, 2018).

- **Política Nacional de Desarrollo, Nuestra Guatemala 2032 (PND):** es una política nacional de desarrollo a largo plazo que integra ciclos de gestión que pretende, que la relación entre democracia, desarrollo y derechos humanos se consolide por medio de la articulación de políticas, planes, programas e inversiones. FIDA asegura que PRODENORTE se alinea con la política para promover un modelo económico, social y ambiente en las regiones rurales que fomente la democratización de acceso a medios de producción para personas que viven en la pobreza (FIDA, 2018).
- **Política Nacional de Desarrollo Rural Integral:** es una política que tiene como objetivo “lograr un avance progresivo y permanente en la calidad de vida de los habitantes de los territorios rurales por medio del acceso equitativo y uso sostenible de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional”. Esta política responde al Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA) para garantizar la paz firme y duradera sobre un desarrollo socioeconómico orientado.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), al ser la unidad ejecutora también enmarca instrumentos orientadores para la ejecución de PRODENORTE.

- **Planes Operativos Anuales (POAs) del MAGA:** el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación tiene el compromiso fiscal de la ejecución de proyectos respaldados por la cooperación internacional, cada proyecto debe ser considerado para iniciarlo, continuarlos o finalizarlos. Por esta razón dichos proyectos se integran a los objetivos institucionales en cada Plan Operativo Anual (POA). PRODENORTE aparece hasta en el POA del año 2014, cuando pasó a ser un programa dependiente de dicho ministerio. Durante ese año, el ministerio inició nuevamente con la administración del programa por un monto de Q1,632,869.00 sobre la donación de FIDA (MAGA, Plan

Operativo Anual 2014, 2014). Monto que atendió únicamente a las actividades administrativas para la reestructuración del programa.

Durante el año 2015, el MAGA aseguró que PRODENORTE inició con la ejecución y que para cumplir con sus acciones se requería de un presupuesto de Q 768,000.00 (MAGA, 2014). En 2016, con la Unidad Ejecutora ya reestablecida, PRODENORTE ya contaba con metas anuales en apoyo a proyectos productivos por lo cual el ministerio requirió un espacio presupuestario de Q900,000.00 de la donación de FIDA y Q187,000,206,890.00 de los préstamos (MAGA, 2016).

En el POA de 2017 el MAGA solicitó un espacio presupuestario de Q138,500,000.00 que apoyaría los productos del ministerio en apoyo a grupos de productores rurales, a personas asistidas técnica y financieramente para el fortalecimiento de encadenamientos productivos y comerciales, y a organizaciones rurales asistidas técnica y financieramente para fortalecer sus capacidades de gestión y planeación (MAGA, 2017). En 2018, se solicitó Q3,162,076.00 (MAGA, 2018) para dar apoyo a las mismas especificaciones de las del 2017 y en 2019 siguiendo las mismas líneas se solicitó un total de Q61,896,534.85 de los préstamos y donación de FIDA y OFID (MAGA, 2019).

- **Revisión de Medio Término:** informe elaborado y presentado por FIDA para evaluar y monitorear el avance del Programa durante los 37 meses de su ejecución. En este informe se realizó durante los primeros cinco días del mes de octubre de 2018. En él además de mostrar los resultados alcanzados a la fecha, también se dan una serie de observaciones y recomendaciones para el cierre del programa, como actualizar los instrumentos normativos del Programa, continuar y mejorar las recomendaciones de las misiones de monitoreo anteriores e implementar medidas necesarias para alcanzar el desembolso total del programa en la fecha establecida.

## Esquema 6

### Marco Orientador de la Gestión de PRODENORTE



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la Guía orientadora de programas y proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable, COSOP y la Política de Cooperación Internacional No Reembolsable.

#### 3.2.4. Marco Operativo

El marco operativo describe acciones necesarias para que la Cooperación Financiera cumpla con sus objetivos, tenga todos los requerimientos legales y responda a las prioridades nacionales e internacionales. El marco operativo de PRODENORTE se desarrolló de la siguiente manera.

- **Priorización y Alineación:** según SEGEPLAN este es “el proceso de priorización implica que las unidades ejecutoras y las fuentes cooperantes, deberán tener como referencia primordial los objetivos establecidos expresados en las políticas públicas nacionales y en el sistema de planificación” y por su parte la alineación “persigue

idealmente la utilización de mecanismos nacionales por parte de las fuentes cooperantes” (SEGEPLAN, 2016).

En el diseño de PRODENORTE no se asegura que este responda a ciertas especificaciones de políticas nacionales o de planes de gobierno, pero tomando en cuenta como priorización y alineación al COSOP de FIDA se asegura, que, por parte del fondo, toda cooperación internacional responde a la Política Nacional de Desarrollo, Nuestra Guatemala 2032 y a la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral.

Para que se pueda priorizar y alinear un programa, este debe de ser planificado. Y referente a la planificación, según SEGEPLAN, existen tres categorías en su proceso que ayudan a evidenciar la priorización de las instituciones públicas. Estas categorías son la territorial, institucional y sectorial que tienen cinco niveles: el territorial, nacional, regional, departamental, municipal y comunitario (SEGEPLAN, 2016).

En el Informe de diseño del programa y en los convenios entre la Republica de Guatemala y los cooperantes, se encuentran las categorías y niveles de priorización. Dentro de la categoría territorial, se estableció desarrollar el programa en el área norte abarcando 19 municipios de Alta Verapaz, Baja Verapaz y Quiché, en donde se encuentra gran parte de la población objetivo del programa, grupos y organizaciones de agricultores indígenas en situación de pobreza afectados por el Conflicto Armado Interno (PRODENORTE, 2011).

En la categoría institucional, por el objetivo del programa le fue asignado a FONAPAZ para administrar su ejecución, ya que el programa se alineaba con los objetivos de dicha institución y respondía al ASES. Posteriormente con la clausura de FONAPAZ el programa tuvo que ser reestructurado para que cumpliera líneas estratégicas del MAGA sin perder la alineación a su población objetivo. Además, que el cambio institucional se llevó a cabo con la justificación, que en términos de alineación las instituciones públicas deben de orientar sus esfuerzos en el Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032 (PND).

En los niveles de priorización PRODENORTE trabajó con una red institucional para su desarrollo. A nivel comunitario con Centros de Aprendizaje Permanente (CAP), Centros de Aprendizaje de Desarrollo Rural (CADER), Consejo Comunitario de Desarrollo (COCODE), 4 Alcaldes Auxiliares, Asociaciones, Empresas Campesinas Asociativas, Cooperativas, Gerentes Juveniles, Promotores Comunitarios, Beneficiarios Directos e Indirectos. A nivel municipal con Municipalidades, Direcciones Municipales Existentes, Dependencias del Estado con presencia en el municipio, Unidad de Gestión Ambiental Municipal (UGAM) y Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE) (PRODENORTE, 2011).

A nivel departamental y regional PRODENORTE se coordinó con Dependencias del Estado y Delegaciones Ministeriales con presencia en el departamento, Gobernaciones Departamentales, Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE), Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural (COREDUR), cooperantes internacionales y organizaciones no gubernamentales, entidades financieras, empresarios y exportadores (PRODENORTE, 2011).

Y a nivel nacional con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Fondo para el Desarrollo Internacional (OFID), Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), Ministerio de Economía (MINECO), Contraloría General de Cuentas (CGC), Asociación de Exportadores de Guatemala (AGEXPORT) y Asociación Nacional del Café Guatemala, (ANACAFE) (PRODENORTE, 2011).

También como parte de la priorización y alineación, el MAGA, como ente ejecutor integro al programa en sus planes estratégicos institucionales y operativos e identificó a que productos y resultados responde. Esta integración institucional permite identificar y analizar su capacidad de ejecución en un período determinado. Además, que “la cooperación se considera completamente alineada cuando contribuye o financia actividades, bienes y servicios contenidos en los planes operativos anuales” (SEGEPLAN, 2016)

• **Negociación:** en esta fase se formulan, discuten y establecen las condiciones de la cooperación internacional. Aquí las instituciones públicas deben asegurarse que los términos pactados sean acordes con las prioridades establecidas en el marco orientador y evaluar si los compromisos adquiridos son alcanzables, aseguran la complementariedad de las acciones ya implementadas o por implementarse y si benefician a la institución o a la población guatemalteca (SEGEPLAN, 2016).

En el caso de PRODENORTE la negociación se llevó a cabo por SEGEPLAN en coordinación con FONAPAZ, este último fue el encargado de solicitar a los Fondos el financiamiento. Esta solicitud se realizó por medio de un folio en donde se describió a muy grandes rasgos el programa.

Este folio, en teoría tenía que ser presentado al MINEX, al MINFIN y a SEGEPLAN para que estas instituciones puedan darle el visto bueno del programa y descartar opciones y mecanismos nacionales para la ejecución del programa.

Con el folio de PRODENORTE ya aprobado se le presenta nuevamente a FIDA y OFID como una solicitud de préstamo. Este proceso también se puede corroborar en los convenios firmados entre la República de Guatemala y los Fondos.

“Considerando que el Prestatario ha solicitado asistencia de OFID para el financiamiento del Proyecto descrito”

Convenio 1414-P.

“el Prestario ha solicitado al Fondo que le otorgue un financiamiento para financiar parcialmente el Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte...”

Convenio de Préstamo No. 770-GT y Donación No. 1070-GT.

Según Juan José Pineda el proceso de negociación por parte de la República de Guatemala y FIDA se lleva a cabo con la elaboración del diseño del programa, ya que la

opinión de FIDA es vital para la aprobación del financiamiento y se define el porcentaje y destino de los recursos.

Con el diseño de PRODENORTE terminado y con la aprobación del sector público y de los cooperantes, esto en el año 2008, se elaboraron los convenios de préstamo y de donación, en los cuales quedan establecidos los porcentajes, destinos, condiciones y diseño del programa.

- **Suscripción:** esta fase se realiza cuando el convenio ya está revisado por todas las partes. La suscripción de los convenios para la ejecución de PRODENORTE la realizaron por el presidente de FIDA, Kanayo F, Nwanza, por parte de OFID, Mr. Suleman Al-Herbish, director general del fondo y por parte de la República de Guatemala, H. E. Karla Rodríguez Macías, embajadora de Guatemala en Austria. Las suscripciones del Convenio del préstamo y donación de FIDA y OFID se llevó a cabo el 13 de diciembre de 2011 y el 19 de diciembre de 2011 respectivamente.
- **Aprobación:** ya suscritos los convenios estos fueron entregados al MINFIN, a FONAPAZ a OFID y a FIDA, para que el Congreso de la República los aprobará. Los convenios para la ejecución de PRODENORTE fueron aprobados por el Congreso el 29 de diciembre de 2011 y la efectividad para los Convenios con FIDA fue el 27 de enero de 2012, mientras que la del Convenio con OFID fue el 27 de marzo de 2012.
- **Ejecución:** la ejecución de programas financiados con cooperación internacional se maneja de diferentes maneras según la temática, la unidad ejecutora y la temporalidad. Según los convenios firmados entre la Republica de Guatemala y los cooperantes FIDA y OFID, la ejecución del programa inicia cuando se cuentan con la evidencia satisfactoria de que la ejecución y libramiento de los convenios en nombre de la República fueron debidamente autorizados y ratificados, cuando exista un certificado emitido por el Procurador General confirmando que los convenios fueron debidamente autorizados y ratificados y cuando exista evidencia de que los convenios de préstamo y donación fueron declarados vigentes.

Después de que los convenios cumplieron con los requerimientos, la ejecución y funcionamiento de PRODENORTE, se llevó a cabo por Unidad Coordinadora del Programa (UCP) quienes tenían a cargo las acciones y actividades administrativas en los componentes del programa, debían de responder a los requerimientos de FIDA y el MAGA en temas de informes, satisfacciones de medidas acordadas de las Misiones de Supervisión y medición de indicadores del Marco Lógico de PRODENORTE, además de ser los encargados de realizar los informes semestrales, trimestrales y anuales para presentarlos al MAGA, a la SEGEPLAN, al MINEX y al MINFIN.

En la ejecución del programa la Dirección de Crédito Público del MINFIN en Ciudad de Guatemala tuvo la figura de representante de la República de Guatemala ante los cooperantes internacionales y en las misiones de supervisión de FIDA se requería de un representante de esta dirección para llevarlas a cabo.

Según FIDA la ejecución del programa se paralizó durante un año por la clausura de FONAPAZ y por la reestructuración del diseño que necesitó el programa para ser reasignado al MAGA como una nueva Unidad Ejecutora (FIDA, 2018). Este retraso de actividades alargó la temporalidad del programa, ya que se tenía estipulado que PRODENORTE iniciara en 2012 y culminara en junio de 2018, sin embargo, el programa terminó hasta en septiembre 2019.

En 2017 y 2018 el programa operó con limitaciones por los techos establecidos en el Presupuesto de la Nación. Por estos atrasos, se le realizó una solicitud a FIDA, quien autorizó que el programa tuviera 18 meses adicionales y estableció la fecha de terminación del proyecto para el 30 de septiembre de 2019 y la fecha de cierre del préstamo para el 31 de marzo de 2020 (FIDA, 2019).

- **Monitoreo:** esta fase es esencial para medir y evaluar los avances de un programa. PRODENORTE a lo largo de su ejecución mantuvo monitoreos por parte de FIDA quien realizó cuatro monitoreos desde el 2015. El primer monitoreo que realizó FIDA inició el 24 de febrero en las oficinas de la Dirección de Crédito Público del MINFIN en la Ciudad

de Guatemala revisando el estatus actual del programa con la participación del Crédito Público del MINFIN, del MAGA, del FIDA y del PRODENORTE. (FIDA, 2015).

Posterior a esta reunión, FIDA realizó la revisión de los archivos relacionados con la gestión financiera y administrativa del programa para que en los siguientes días el monitoreo fuera en la sede de PRODENORTE con un representante del MAGA, del MINFIN y el Director Ejecutivo del programa.

En la sede del programa el monitoreo se dividió en dos. Primero se llevó a cabo en la sede del programa y posteriormente se lleva a cabo el monitoreo de campo. En esa ocasión FIDA, el MAGA y la UCP visitaron 4 municipios de intervención culminando el 10 de abril el primer proceso de monitoreo.

El segundo monitoreo se llevó a cabo del 27 de noviembre al 3 de diciembre de 2016. En esta ocasión el monitoreo se llevó a cabo con miembros de la UCP, representantes del Despacho Ministerial MAGA y personal del FIDA, quienes visitaron a 7 organizaciones y revisaron la ejecución financiera y técnica del programa.

En junio y julio de 2017 se desarrolló la Revisión de Medio Término (RMT) con el objetivo de fortalecer la gestión del MAGA. En esta Misión se contó con la participación directa de su máximo representante y el personal clave de la UCP, y se desarrolló con la metodología documental y de campo (FIDA P. , 2017). Los documentos que se revisaron fue el desarrollo del POA 2017-2018 y la ejecución financiera, mientras que las visitas del campo, esta vez, se llevaron a cabo en solo tres municipios de Alta Verapaz. Según el informe de FIDA-PRODENORTE, estas visitas a campo fueron interrumpidas por una inconformidad en los expedientes, ya que el MAGA no había presentado oficialmente al FIDA la documentación necesaria para emitir la no objeción para llevar a cabo el proyecto del componente de caminos rurales (FIDA P. , 2017). Este inconveniente quedó paralizado ya que no se pudo efectuar una reunión con el ministro del MAGA.

En 2018, FIDA realizó otra misión de monitoreo para dar seguimiento y evaluar los avances y resultados del POA 2018, determinar la efectividad de la implementación y

ejecución de los planes y proyectos, analizar el grado de cumplimiento, identificar y analizar problemas, limitaciones y riesgos y revisar y velar por el buen uso y manejo de los recursos (FIDA, 2018). En esta misión también se realizaron giras de campo visitando organizaciones que ejecutan proyectos con personal de la UCP, en esta ocasión visitaron tres proyectos en Alta Verapaz.

Todas las misiones de monitoreo por parte de FIDA fueron programadas con anterioridad con el Director Ejecutivo del programa y la UCP y las giras y visitas a campo fueron planificadas por la UCP, es así como las misma tres organizaciones fueron visitadas en las cuatro misiones, a pesar de que el programa tuvo 29 organizaciones en 19 municipios.

Por parte de la Unidad Ejecutora o por alguna otra institución nacional no se llevó a cabo ninguna clase de monitoreo, y tampoco establecieron algún instrumento de seguimiento. Según el Arquitecto Francisco Moreno Ruiz los únicos métodos de monitoreo que utilizó el programa fueron: la Matriz del Marco Lógico, las misiones de supervisión anuales de FIDA, la Revisión de Medio Término (RMT) de FIDA y el Informe de terminación del Programa.

- **Evaluación:** en esta fase se identifican y valoran los costos beneficios que se generan durante un determinado periodo de tiempo (Meixueiro & Perez, 2008, pág. 2). PRODENORTE tuvo dos evaluaciones, una por parte de FIDA y otra solicitada por OFID con una agencia independiente con el objetivo de efectuar valoración del desempeño y el impacto del Programa, generado en los usuarios y usuarias.

La primera evaluación se llevó a cabo por la agencia de consultoría independiente, la cual estaba integrada por un equipo de profesionales, que integró encuestadores, un equipo para realizar grupos focales y tres digitadores de información (Van Engelen, Bá, & Marroquín, 2019). Utilizaron una metodología mixta y utilizaron la Revisión de Medio Término (RMT) de FIDA como una herramienta de comparación.

Esta evaluación final utilizó 28 indicadores en 12 municipios de intervención del programa y logró asegurar que PRODENORTE atendió a 46, 033 familias (92% de la meta establecida), a 31 organizaciones y 21 microempresas (39.3% de la meta establecida) y generó 1000 nuevos empleos (150.1% de la meta establecida). Dentro de la caracterización cuantitativa se evaluó el diseño del programa, el cual en términos generales y de la evaluación aplicada a los coordinadores de componentes del PRODENORTE en el nivel de calidad de diseño alcanzó un 9%, con relación al peso de la variable que fue de 10%, es decir qué: en su mayoría los coordinadores consideran que la formulación del programa respondió a las necesidades de los usuarios y usuarias y las estrategias implementadas en cada componente

La agencia también evaluó la ejecución financiera del programa, en donde se asegura que PRODENORTE no utilizó el 100% del presupuesto asignado, solamente llegó a ejecutar un 43.65% del total del presupuesto, siendo el componente 4 Caminos Rurales e Infraestructura Social solamente logró ejecutar el 8.24% del presupuesto.

La Evaluación Final de Resultados por parte de FIDA se realizó por un equipo de consultores que utilizó una metodología mixta basada en fuentes primarias y secundarias. Las fuentes primarias constituyeron entrevistas con personajes claves por un equipo de encuestadores acompañados de un equipo consultor y un responsable de procesamiento de datos. La misión de supervisión final del FIDA se realizó del 26 al 30 de agosto, e integró las visitas a campo y un taller con las partes interesados que integro a 51 participantes de las cuales 6 fueron del sector de ONG, 10 personas pertenecían a 6 organizaciones, usuarias y usuarios del Proyecto, 2 personas de UGAM; 4 personas de DMM; 3 personas de municipalidades; 2 representantes de alcaldes municipales, 6 personas miembros de CAP, 2 personas de organismos gubernamentales, una persona del FIDA, INE, un expositor invitado; y 13 miembros del personal de PRODENORTE.

Por su parte la elaboración y la sistematización del informe de terminación fue construido por la UCP, con el acompañamiento técnico de FIDA y una consultoría externa.

Los resultados que generó la misión fueron los siguientes: la estrategia de focalización y su implementación fue buena y la focalización y alcance fue calificada como moderadamente satisfactorio, el Programa alcanzó 73,78 % de los indicadores del marco lógico con la ejecución de USD 16.487.911,76, o sea el 43,65 % con respecto a lo asignado de todas las fuentes de financiamiento.

FIDA aseguró que la ejecución técnica del programa se logró a pesar de desarrollar una ejecución financiera moderadamente insatisfactoria, ya que el presupuesto no se logró ejecutar al 100%, según FIDA por contratiempos y dificultades burocráticas.

Según la evaluación de FIDA el programa tuvo una calificación modernamente satisfactoria (4) en el impacto general en pobreza rural y moderadamente insatisfactorio (3) en los logros generales. En ese mismo informe final, FIDA tiene una calificación satisfactoria (5) y el Gobierno de Guatemala una calificación moderadamente insatisfactoria (3). Estos resultados, lastimosamente, solamente se obtuvieron con una metodología que implemento FIDA, y en donde el Gobierno de Guatemala no tuvo ninguna intervención directa y en los cuales los métodos de evaluación de la administración pública e internacional son desconocidos.

## Esquema 7

### Marco Operativo de la Gestión de PRODENORTE



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la Guía orientadora de programas y proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable, COSOP y la Política de Cooperación Internacional No Reembolsable.

## Capítulo IV

### **Análisis de la Cooperación Financiera en el Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte (PRODENORTE)**

El análisis, de manera sintética, responde a las preguntas planteadas al inicio de la investigación y que se desarrollaron con bases metodológicas y teóricas. Basándonos en esta idea, el análisis se dividirá en dos partes.

La primera parte se basará en el proceso y mecanismos que se utilizaron en el desarrollo de PRODENORTE, mientras que la segunda parte tomará como elemento principal los resultados del programa como ventajas y desventajas en el desarrollo de Guatemala a corto, mediano y largo plazo.

Esta primera parte empezará tomando la argumentación técnica de la Política de Cooperación Internacional No Reembolsable (2013) como base de análisis, las entrevistas con el Arquitecto Francisco Moreno Ruiz, director de la Unidad de Planificación, Seguimiento, Evaluación y Sistematización (UPLASES) de PRODENORTE y con Juan José Pineda del FIDA, la acción participativa de la investigadora como fuente de información primaria y los informes de evaluación y monitoreo proporcionados por FIDA y la Guía Orientadora para Programas y Proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable como fuente de información secundaria.

De la argumentación técnica se tomaron los cinco problemas o medidas que debe de superar la cooperación internacional para que esta sea eficiente, y que, a pesar de que esta política fue publicada en 2013 estos problemas siguen siendo visibles en el desarrollo y ejecución de programas. Como en el caso de PRODENORTE, que, como ya se ha mencionado anteriormente, se ejecutó gracias a la cooperación financiera de FIDA y OFID, y en su desarrollo se visualizaron algunos problemas que la misma SEGEPLAN en la Política de Cooperación Internacional No Reembolsable (2013) destacó. Estos problemas son de gestión, ejecución, de coordinación institucional, de desembolso y de seguimiento y evaluación.

Los problemas de gestión en la cooperación internacional encontrados en la Política fueron las debilidades presentadas en la planificación nacional que influye en la calidad de la asignación de la oferta de la cooperación internacional, la falta de utilización de SEGEPLAN como instrumento de entrada de las solicitudes y ofertas de las donaciones, las debilidades en las normas y procesos de gestión, convenios de cooperación internacional que incluyen, inadecuados procesos de decisión de los cooperantes al ciclo de planificación y presupuestación y debilidades en las capacidades y en la permanencia del personal que se dedica a la cooperación internacional.

Relacionando estos problemas en la práctica de PRODENORTE se encontraron una serie de similitudes. En primer lugar, refiriéndose a la falta de utilización de SEGEPLAN como instrumento de entrada de las solicitudes y ofertas, podemos encontrar un proceso de negociación débil el cual se simplifica en una solicitud de financiamiento de manera directa que carece de un proceso de evaluación y alineación a objetivos específicos que puedan responder a algún instrumento de simulación de planificación nacional.

En segundo lugar, las debilidades en las normas y procesos de gestión las podemos visualizar en el diseño del programa que se estableció inicialmente solo para el cumplimiento de metas institucionales de FONAPAZ basándose en requerimientos y criterios establecidos por FIDA, con datos desactualizados y alejados de una realidad temporal con la ejecución e intervención del programa, ya que inicialmente se toma a PRODEVER, diseñado en 1999, como base para el diseño de PRODENORTE en el cual se tomó como guía de gestión y diseño al Censo Nacional de 2002 para iniciar su ejecución en 2012, diez años después. Y solamente el departamento de Alta Verapaz, el departamento con más usuarios del programa, paso de ser el séptimo departamento más poblado en 1981 a posicionarse como el segundo más poblado en 2018.

Tomando una muestra sobre su población objetivo sin contemplar cambios y variaciones, que solo demuestran la baja capacidad pública para diseñar programas apegadas a las realidades y necesidades nacionales.

Esto nos lleva al tercer punto, haciendo mención a los inadecuados procesos de decisión de los cooperantes al ciclo de planificación y las debilidades en las capacidades y en la permanencia del personal que se dedica a la cooperación internacional. PRODENORTE paralizó sus actividades por una frágil institucionalidad que clausuró por casos de corrupción a FONAPAZ y lo reasignó al MAGA y que durante este proceso de reasignación, el programa sufrió algunas modificaciones presupuestarias y técnicas para responder a su nueva Unidad Ejecutora, pero con los mismos requerimientos de FIDA, acción que ocasionó una discrepancia en su desempeño y ejecución, sobre todo en el Componente de Caminos Rurales e Infraestructura Social, el cuál fue el componente que estuvo más alejado de sus metas al coincidir con los objetivos del MAGA.

Estos tres puntos ponen en evidencia una gestión de cooperación internacional débil que depende de una institucionalidad coyuntural y que en el diseño de PRODENORTE, ni el Estado de Guatemala ni los cooperantes internacionales establecen un mecanismo de supervivencia o de algún tipo de autonomía para las actividades del Programa pudieran continuar.

PRODENORTE mostró los problemas de ejecución establecidos en la Política de Cooperación Internacional No Reembolsable (2013), ya que presentó un atraso de 37 meses para iniciar sus actividades, atrasos de desembolso en 2018 y 2019, un cese administrativo de 20 meses por el cambio de Unidad Ejecutora y las limitaciones presentadas por los techos establecidos en el Presupuesto de la Nación. La ejecución de PRODENORTE se prolongó 18 meses más, tiempo que fue ineficiente para el cumplimiento total de su ejecución técnica y financiera.

Según la Política de Cooperación Internacional No Reembolsable (2013) los problemas de coordinación interinstitucional se resumen en la falta de funcionamiento del CCI y la inexistencia de un mecanismo interinstitucional que sea operativo.

El CCI está integrado por tres instituciones nacionales que son las encargadas del manejo de la Cooperación Internacional. Sin embargo, en el desarrollo de PRODENORTE el CCI no intervino debidamente en su negociación, gestión y

planificación, dejando este proceso en función de la Unidad Ejecutora. Además, esta descoordinación institucional afecta la representación que el Estado de Guatemala tiene con los cooperantes, ya que para que el programa sea ejecutado necesita una unidad ejecutora, pero para los desembolsos esta unidad ejecutora pierde su protagónico y los fondos son condicionados con otras instituciones, situación que retrasa la ejecución financiera y técnica del programa.

Para la Política de Cooperación Internacional No Reembolsable (2013) los problemas de desembolso se originan en la poca calidad de información que presentan las Unidades Ejecutoras, el retraso en la elaboración y presentación de informes, la centralización administrativa y financiera y a lentitud de los trámites burocráticos nacionales.

Sin embargo, en la ejecución de PRODENORTE se encontraron otra clase de problemas en el desembolso. En el informe final de FIDA los problemas de desembolso surgieron por la transición de la gestión de proyectos de FONAPAZ al MAGA, por el mecanismo de compra directa por cotizaciones para los desembolsos a las organizaciones y por las reglamentaciones del Estado de Guatemala que exigen que se ejecuten el 50% del desembolso anterior del FIDA antes de que envíen una próxima solicitud.

A estos inconvenientes mencionados por FIDA, se le suman los procesos burocráticos por los que tiene que pasar los fondos para poder ser utilizados. Los fondos de FIDA y OFID se reciben en el Banco Central en una Cuenta Única del Tesoro que es manejada por la Unidad Ejecutora del programa, pero para que los fondos sean admitidos y ejecutados deben de pasar por la aprobación del MINFIN quien asume el puesto de representante del Estado de Guatemala ante los Cooperantes. Estos procesos limitan, obstaculizan y retrasan la ejecución financiera y también técnica, ya que la aprobación final del desembolso fue administrada por el MAGA y no directamente por el programa.

Los problemas de desembolso encontrados en el desarrollo de PRODENORTE muestran que dentro de la estructura del programa no se cuenta con una unidad administrativa financiera propia que administre y controle los fondos asignados al mismo, que el MAGA no cuenta con una agilidad institucional para la aprobación y ejecución de los fondos y que se necesita establecer y fortalecer los lazos de comunicación a nivel ministerial y de programa para lograr una mejor coordinación técnica y financiera, y que en general la estructura administrativa actual no es la adecuada para cumplir con la temporalidad de los programas gubernamentales.

El último problema mencionado en la Política es sobre el seguimiento y evaluación, en ella se asegura que este proceso es un problema porque el seguimiento y evaluación de los programas responden únicamente a los requerimientos de FIDA y OFID.

El seguimiento y evaluación de PRODENORTE se llevó a cabo solamente por parte de FIDA y OFID. Dentro de las instituciones públicas involucradas para el desarrollo de PRODENORTE no se contó con instrumentos para el seguimiento y evaluación. Si bien es cierto, la UCP del Programa debían de elaborar informes trimestrales, cuatrimestrales y semestrales para el MINFIN y MINEX, estos no cumplían con la función de monitorear y solo se limitaban a informar el desarrollo del Programa.

Y aunque PRODENORTE contaba con una Unidad de Planificación, Seguimiento, Evaluación y Sistematización (UPLASES), que era la encargada de realizar informes, planificar las visitas de monitoreo de FIDA y de desarrollar la salida y cierre del programa, la UPLASES se implementó hasta en el año 2018, por una solicitud de FIDA, dejando en un abismo años de ejecución e instrumentos reales para monitorear y evaluar el desempeño del Programa.

El monitoreo solamente fue un accionar de FIDA, quienes contaban con una serie de requerimientos para que el monitoreo fuera completado, pero estos parámetros no respondían a ninguno de los instrumentos orientadores del Estado de Guatemala y se

basaban en información externa sin contener un carácter más cualitativo de los resultados. Y en la evaluación OFID y FIDA fueron las únicas organizaciones que realizaron una revisión de la ejecución del Programa. FIDA utilizó las Directrices de Revisión de la Finalización de Proyectos para la revisión final del Programa, estas directrices contienen varias similitudes con la metodología de seguimiento y monitoreo, pero con más personas y reuniones recapitulativas.

Y OFID lo realizó por medio de una consultoría independiente que tomo como instrumento evaluador los informes de monitoreo de FIDA y los datos obtenidos con sus fuentes de información primaria y secundaria descritos anteriormente.

El monitoreo, seguimiento y evaluación de PRODENORTE careció de un involucramiento institucional, en donde se debían de evaluar todo el proceso de desarrollo de ejecución del Programa, el Programa, la Unidad Ejecutora y los cooperantes para obtener datos y criterios constructivos que puedan tener una serie de amonestaciones directas que sirvan como una herramienta facultativa para mejorar el desarrollo de los programas.

Esta correlación que existe entre los problemas descritos por SEGEPLAN y la práctica de PRODENORTE, basados en los informes de FIDA, las entrevistas y el análisis de la información, se puede evidenciar que el desempeño y estructura de la administración pública influye directamente con el resultado de la cooperación internacional materializada en programas gubernamentales.

Con esta primera parte del análisis ya desarrollada podemos iniciar con el análisis de los resultados basados en el desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazo.

A corto plazo podemos rescatar las capacitaciones, talleres y actividades desarrolladas, que iban dirigidas de manera individual a sus usuarios, como:

- Las normas para el ahorro y préstamo que incluían procedimientos y herramientas para que los grupos, especialmente mujeres, pudieran administrar sus propios recursos, capitalizarlos y reinvertirlos para la creación de microempresas.
- Las escuelas apícolas también fueron métodos para garantizar el manejo adecuado de las colmenas y la sostenibilidad de los proyectos apícolas.
- Los planes de negocios que sirvieron como instrumentos de empoderamiento organizacional, ya que contaba con un método de fondo revolvente que consistía en la capitalización de las organizaciones con un préstamo otorgado a los socios de las organizaciones productivas que no fue reintegrado al Programa, sino que se reinvertió en las mismas organizaciones productivas. Este método creaba una responsabilidad organizacional para la administración de sus fondos de una forma sostenible.

Sin embargo, estas actividades tienen una gran debilidad, que es su sostenibilidad. Ya que si bien es cierto se capacitó a un gran número de usuarios con distintas actividades no se capacitó su habilidad de enseñanza a futuras generaciones dentro y fuera de las organizaciones.

A mediano plazo inicia la sostenibilidad de las organizaciones y de la aplicación de las herramientas aprendidas. En el cierre del programa se estableció una red institucional para el apoyo de los usuarios y de sus organizaciones, sin embargo, no se cuenta con ningún respaldo legal en donde se establezca con seguridad el apoyo institucional para que las organizaciones tengan una vida más prolongada y que pueda generar resultados en muchos aspectos, incluyendo resultados generacionales, culturales y de género.

Este último punto nos lleva a los resultados a largo plazo. En donde PRODENORTE evadió varios aspectos geográficos, demográficos, económicos, sociales y culturales.

En el diseño del programa se decía que el área de ejecución de PRODENORTE sería el área norte del país, por dos grandes razones: por que fue una de las áreas más afectadas del Conflicto Armado Interno y por el porcentaje de población en pobreza y pobreza extrema. Y aunque estos datos son verídicos, el programa no incluye en ninguna parte las amenazas climáticas, sociales, culturales y políticas que afronta esa área.

Los departamentos del área de ejecución de PRODENORTE enfrentan peculiaridades, como:

- Situaciones climáticas que influyen directamente a situaciones políticas y sociales, como los conflictos generados por la explotación hidroeléctrica, los ecocidios y las constantes amenazas a áreas protegidas.
- Violencia de género y embarazos en niñas y adolescentes que si bien es cierto en PRODENORTE existía un eje transversal de género, este no tenía el objetivo de empoderar a mujeres en todos los aspectos y etapas de sus vidas, si no, que se simplificaba en un empoderamiento económico basado en ahorros.
- Y una población mayoritariamente indígena, en donde la pertenencia cultural no fue considerada como prioridad, al tener una gran cantidad del personal del programa que no hablara idiomas mayas, una sede alejada y muy inaccesible para muchas organizaciones y procesos burocráticos que rosaban una línea de discriminación.

Al tener un diseño poco tropicalizado a las realidades y amenazas que se enfrenta el área norte del país, es de esperar que en futuras ocasiones existan más programas como PRODENORTE como una herramienta necesaria para que las organizaciones puedan continuar funcionando de manera conjunta y no independientemente como se esperaba y que se genere un círculo vicioso en donde siempre exista la necesidad de un programa que provea.

El desarrollo de PRODENORTE debió de ser una vinculación de mutua responsabilidad entre el Estado de Guatemala y los cooperantes para que este tuviera un mejor resultado operacional. Si bien es cierto que el Estado de Guatemala es el responsable del manejo de la cooperación internacional y alinearla con las necesidades y planes nacionales y debe de hacer un cambio urgente en la estructura administrativa en la que se desarrolla la cooperación internacional, por su parte los cooperantes de manera sistemática también tienen una responsabilidad indirecta para superar las debilidades estructurales de los países en desarrollo.

## Conclusiones

1. Con base a los resultados de PRODENORTE establecidos en el Informe Final de FIDA, el programa no cumplió con los resultados esperados en su diseño, sin embargo, obtuvo resultados favorecidos de manera individual en algunos usuarios del programa con capacitaciones, talleres y herramientas de empoderamiento y desarrollo que de alguna manera el Estado de Guatemala no pudiese desarrollar por medios individuales.
2. La Cooperación Financiera de FIDA y OFID fue el motor principal para llevar a cabo la ejecución de PRODENORTE, sin el recurso financiera el Programa no se hubiese llevado a cabo. Las intervenciones FIDA y OFID no solo se redujeron en el ámbito financiero, ya que en varios instrumentos internacionales se comprometen en tener una mayor intervención en los países en desarrollo. La intervención de FIDA fue imperativa al crear y planificar a PRODENORTE con sus propios requerimientos y no los nacionales. Y por su parte OFID manejo una intervención netamente financiera sin tener mayor involucramiento en el desarrollo de PRODENORTE.
3. Los resultados de PRODENORTE reflejan la calidad institucional del Estado de Guatemala. Desde su planificación y negociación hasta su monitoreo y evaluación el Estado de Guatemala, por medio de sus instituciones, limitaron y retrasaron la ejecución del programa, obteniendo resultados más bajos de los establecidos.
4. Para dar seguimiento y evaluación a la cooperación financiera internacional en PRODENORTE, FIDA implemento una serie de visitas de seguimiento y monitoreo en las cuales aplicaban una metodología que consistía con visitas de campo y revisiones de la ejecución técnica y financiera. Estas metodologías en su mayoría no tenían un acompañamiento nacional y respondían únicamente a las exigencias de FIDA. Por otra parte, OFID no realizó ninguna acción para el monitoreo y seguimiento del programa y contrato a una consultoría externa a la institucionalidad nacional para la evaluación final, la cual utilizo informes de FIDA para realizar su propia evaluación final.

5. La relación costo beneficio de PRODENORTE es desconocido, el Estado de Guatemala tendría que finalizar de liquidar los préstamos a su totalidad en 2026, año en el cuál podría ser apropiado hacer una reevaluación para verificar la sustentabilidad de los resultados. El programa no logro el cumplimiento total de sus objetivos establecidos en su diseño y se desconoce el beneficio real que tuvo el Programa en las metas institucionales del MAGA o para el cumplimiento de su marco orientador, ya que los resultados obtenidos por las evaluaciones de FIDA y OFID no se vinculan los resultados del programa con los de la Unidad Ejecutora o con el avance de algún plan o política nacional.

## Referencias

- Aleman, R. (s.f.). *La cooperación económica internacional hasta la Segunda Guerra Mundial*.
- Arías, Andrés Alberto (2019). El Neoinstitucionalismo y sus aportes a la Teoría de la Organización. Universidad Tecnológica de Pereira. (pág. 33).
- APC. (2014). *Agencia Presidencial de Cooperación Internacional* . Obtenido de Glosario:  
<https://www.apccolombia.gov.co/glosario/apc?idcategoria=114#&panel1-1>
- Ballesteros , A., & Franco , S. (2014). 36 Informe de Evaluación de la cooperación para el desarrollo española en el ámbito multilateral 2009-2011. En A. Ballesteros, & S. Franco, *36 Informe de Evaluación de la cooperación para el desarrollo española en el ámbito multilateral 2009-2011* (pág. 9). Madrid, España : Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno de España .
- Barbe, E. (1987). EL PAPEL DEL REALISMO. En *EL PAPEL DEL REALISMO. La teoría de la política internacional de Hans J. Morgenthau*. (págs. 140-176).
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación* . Pearson Educación de Colombia.
- Blomström, M., & Hettne, B. (1990). *La teoría del desarrollo en transición*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cardoso, F. (1977). *Dependencia y Desarrollo en América Latina* . Buenos Aires : Siglo XXI editores S.A.
- Castiglione, P. (2018). Lecturas sobre la cooperación internacional desde las teorías de Relaciones Internacionales: un acercamiento al ámbito de la ciencia y la tecnología. En P. Castiglione, *Revista de Estudiantes de Ciencia Política* (págs. 57-59). Medellín: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires .
- CENADOJ. (2011). *Aprueba las negociaciones de Convenios de Préstamo celebrado con OFID y FIDA para la ejecución del Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte* . Guatemala: Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial .
- CEPAL. (2018). Nuevos desafíos y paradigmas: perspectiva sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición. . En C. E. Caribe. Santiago.
- Chiani, A. (2009). *La cooperación internacional : herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*. Buenos Aires: Konrad Adenauer.
- Diez de Velasco, M. (1973). Instituciones de Derecho Internacional público. En M. D. Velasco, *Instituciones de Derecho Internacional público* (pág. 867).

- Domínguez, R. (2016). Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur-Sur . En R. Domínguez, *Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur-Sur* (págs. 64-65). España : Iberoamerican Journal of Development Studies.
- Dos Santos, T. (2002). La teoría de la dependencia. *PLAZA JANÉS*, 5-7.
- Duarte Herrera, L. K., & González Parías, C. H. (2014). *Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo*.
- Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. México D.F.: Interamericana Editores, S.A de C.V. .
- FIDA. (2015). *Informe de supervisión*. Cobán, Alta Verapaz.: Programa de Desarrollo Rural para la Región del Norte PRODENORTE .
- FIDA. (2015). *Informe de supervisión*. Cobán, Alta Verapaz. : Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte.
- FIDA. (2016). *Marco Estratégico del FIDA*. Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola.
- FIDA. (2018). *Examen final del COSOP 2008-2017*. Guatemala : Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola .
- FIDA. (2018). *Examen final del COSOP 2008-2017*. . Guatemala : Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola .
- FIDA. (2018). *Main report* . Cobán, Alta Verapaz: Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte PRODENORTE- .
- FIDA. (2018). *Sustainable Rural Development Programme for the Northern Region*. Cobán, Alta Verapaz: Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte. Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola.
- FIDA. (2020). *Nuestra Historia*. Obtenido de FIDA Invertir en la población rural: <https://www.ifad.org/es/history>
- FIDA, P. (2017). *Informe de Revisión de Medio Término* . Cóbán, Alta Verapaz. : Programa de Desarrollo Rural para la Región del Norte, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola. .
- FONAPAZ. (2011). *Auditoría de Gestión del Fondo Nacional para la PAZ \*FONAPAZ-*. Guatemala : Contraloría General de Cuentas.
- Gómez, M. (2007). *La Cooperación Internacional como factor de desarrollo en el actual escenario mundial*
- Grupo de Coordinación de la Cooperación. (2011). *LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN GUATEMALA. Actores, Estructuras y Experiencias del GI3*. Guatemala: Secretaría Permanente del Grupo de Coordinación de la Cooperación.

- Herrán, C. (2012). *Marco institucional para el desarrollo sostenible: El mayor desafío de la cumbre Río+20*. Distrito Federal, México: Proyecto de Energía y Clima de la Fundación Friedrich Ebert - FES.
- Jiménez González, C. (2003). *Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales*. Distrito Federal, México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.
- Kindleberger, C. (2009). La crisis económica 1929-1939. En *La crisis económica 1929-1939* (págs. 39-49). Madrid, España: Capitán Swing Libros.
- Lemus, D. (2017). Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica. En R. Domínguez, & G. Rodríguez, *Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica* (págs. 27-29). Baranquilla, Colombia : Universidad Autónoma del Caribe .
- MAGA. (2014). *Plan Operativo Anual 2014*. Guatemala: Gobierno de Guatemala. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- MAGA. (2014). *Plan Operativo Anual 2015*. Guatemala: Gobierno de Guatemala. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- MAGA. (2016). *Plan Operativo Anual 2016. Multianual 2016-2018*. . Guatemala: Gobierno de Guatemala. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- MAGA. (2017). *Plan Operativo Anual 2017. Reprogramación* . Guatemala: Gobierno de Guatemala. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- MAGA. (2018). *Plan Operativo Anual 2018*. Guatemala: Gobierno de Guatemala. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- MAGA. (2019). *Plan Operativo Anual 2019*. Guatemala: Gobierno de Guatemala. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- Meixueiro, J. G., & Perez, M. C. (2008). *Metodología para la evaluación de proyectos*. Ciudad de México: Centro de Estudios para la preparación y evaluación socioeconómica de proyectos.
- MIDEPLAN. (16 de Enero de 2010). *Ministerio de Planificación nacional política económica*. Obtenido de Glosario de términos utilizados en Cooperación Internacional:  
<http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/87bb375b-738b-4a29-b3b4-7a10b27c6f9f/glosario-terminos-CI-01062010.pdf>
- MINEX. (2003). Acuerdo Gubernativo Número 415-2003. Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores . En M. d. Exteriores.
- MINFIN. (2020). *Gobierno de Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas*. Obtenido de Funciones del Ministerio : <https://www.minfin.gob.gt/index.php/funciones>
- MINFIN. (s.f.). *Acuerdo Gubernativo 112-2018*.

- Morgenthau, H. (1962). *Politics in the Twentieth Century*: . En *Politics in the Twentieth Century: The Restoration of American Politics* (pág. 92). Chicago : University of Chicago Press.
- Naciones Unidas . (15 de Febrero de 2021). *Organización de las Naciones Unidas* . Obtenido de Organización de las Naciones Unidas : <https://www.un.org/es/observances/south-south-cooperation-day/background>
- Nieto Pereira, L. (2001). Cooperación Internacional . En L. N. Pereira, *Cooperación para el desarrollo y ONG: una visión crítica* (págs. 19-44). España : Los Libros de la Catarata .
- OFID. (27 de marzo de 2018). *The OPEC Fund for Internacional Development. Guatemala* . Obtenido de The OPEC Fund for Internacional Development: <https://opecfund.org/operations/countries-a-z/latin-america-caribbean/guatemala>
- Ojeda , T. (2019). Introducción. La Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: Balance de una década (2008-2018). . En L. C.-S. (2008-2018)., *La Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: Balance de una década (2008-2018)*. (págs. 15-18). Buenos Aires, Argentina : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales .
- Ojeda , T., & Echart , E. (2019). *La Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*. Buenos Aires, Argentina : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales -CLACSO-.
- Pineda, J. (18 de Diciembre de 2019). Entrevista al personal del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola -FIDA-. (L. M. Zapeta, Entrevistador)
- PL, H. (6 de Septiembre de 2016). *De Fondo para la Paz a fondo de corrupción*. Obtenido de Prensa Libre: <https://www.prensalibre.com/hemeroteca/fonapaz-fue-utilizado-como-foco-de-corrupcion/>
- Prado Lallande, J. (2015). *La cooperación internacional para el desarrollo. Acciones, desafíos, tendencias*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. .
- PRODENORTE. (2011). *Informe de diseño de programa. Documento de trabajo 2. Estrategía y acciones de desarrollo del capital humano*. . Guatemala : Gobierno de Guatemala .
- PRODENORTE. (2011). *Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte. Informe de Diseño del Programa. Documento de trabajo 1. El área del programa y población objetivo*. . Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- PRODEVER. (2012). *Informe de terminación del Programa*. Cobán, Alta Verapaz.: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
- Ramírez, N. (2003). LA DISMINUCIÓN DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA. En N. Ramírez, *LA DISMINUCIÓN DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA* (págs. 24-26).

- Guatemala : Universidad de San Carlos de Guatemala. Escuela de Ciencia Política .
- Rojas, R. (2014). *La cooperación internacional en Guatemala desde la perspectiva del Derecho Internacional Público*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar .
- Román Sánchez, E. (2002). *Cooperación y desarrollo: nueve preguntas sobre el tema*. Amycos.
- Ruiz, T. A. (2013). *Resultados de la Cooperación Técnica y Financiera No Reembolsable de la República de China-Taiwán, en materia de desarrollo rural en Guatemala durante el período de 2008-2011*. Guatemala : Universidad Rafael Landívar .
- Schiavon, J. A., Ortega , A. S., López, M., & Velázquez, R. (2014). Teorías de las relaciones internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones. *Revista de El Colegio de San Luis, Nueva época, año VII, número 13, 277-278*.
- SEGEPLAN. (2010). Reglamento Orgánico Interno . En S. d. Presidencia, *Acuerdo gubernativo 271-2010*.
- SEGEPLAN. (2013). *Perfil ejecutivo. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)*. Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas.
- SEGEPLAN. (2013). Política de Cooperación Internacional no Reembolsable. En S. d. Presidencia.
- SEGEPLAN. (2016). *Guía Orientadora para Programas y Proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable* . Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.
- SEGEPLAN. (2016). *Guía Orientadora. Programas y Proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable*. Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.
- SEGEPLAN. (2016). Marco operativo. En S. d. Presidencia, *Guía orientadora. Programas y proyectos de cooperación internacional no reembolsable* (pág. 7). Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.
- SEGEPLAN, & OFID. (2013). *Perfil Ejecutivo del Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional*. Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.
- SNC. (2009). *Niños y niñas con un nuevo horizonte*. Guatemala : Save the Children Noruega en Guatemala.
- Solorza, M., & Cetré, M. (2011). *La teoría de la dependencia*. Revista Republicana.
- Van Engelen, B., Bá, J. P., & Marroquín , V. (2019). *Evaluación final de resultado del Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte*. Cobán, Alta Verapaz: PRODENORTE.

- Vargas, J. H. (2009). *El realismo y el neorrealismo estructural*. Distrito Federal, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vásquez, E. (2018). Unión Europea destina 196.8 millones de euros para Guatemala . *El Periodico*.
- Velásquez Godínez, A. (2018). *La cooperación internacional financiera alemana GIZ y la visión de desarrollo sostenible; estudio sobre la ejecución del proyeco de MIPYMES "Emprende una micro franquicia para una vida mejor"*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Waltz, Kenet. (1979). *Theory of international Politics*.

## ANEXOS

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

### **Entrevista al personal de la Unidad de Planificación, Seguimiento y Monitoreo del Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte - PRODENORTE-**

Nombre:

---

Fecha:

---

El objetivo de la presente entrevista es recabar información de una fuente primaria sobre la ejecución del Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte - PRODENORTE-. La información obtenida se empleará solamente con fines académicos.

1. ¿Cuáles son los métodos de monitoreo que utiliza PRODENORTE para medir la eficacia del programa?
2. ¿Cuál es el papel que tiene el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) en el programa, adicional de ser el ente ejecutor?
3. ¿Cuál fue el proceso de elección de organizaciones, asociaciones, cooperativas, etc., que realizó PRODENORTE?
4. Los Cooperantes FIDA y OFID ¿Qué relación mantuvieron durante el transcurso de ejecución del Programa? ¿los cooperantes solicitaban algún medio de medición y/o monitoreo?
5. En su documento “Estrategia de Salida 2019” hacen referencia a cerca de la sostenibilidad del programa. En este caso ¿el MAGA tiene algún otro plan para que sea sostenible por medio de alguna otra oficina u ente, con el cierre de PRODENORTE?
6. El programa está diseñado con cinco componentes. Este diseño fue evaluado con anterioridad. ¿Cómo fue evaluado?

7. ¿La distribución de los recursos financieros también pasó por algún proceso de evaluación?

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

**Entrevista al personal del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola -FIDA-**

Nombre:

---

Fecha:

---

El objetivo de la presente entrevista es recabar información de una fuente primaria sobre la negociación, aprobación y suscripción del Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte -PRODENORTE-. La información obtenida se empleará solamente con fines académicos.

1. ¿Cómo fue el proceso de negociación y aprobación de los Convenios?
2. Antes de la aprobación de los convenios y la presentación de los oficios. ¿FIDA realizó alguna evaluación presupuestaria para el Estado de Guatemala?
3. ¿Qué aportó FIDA en el diseño del programa y distribución de los recursos financieros?
4. ¿Qué medios de verificación y monitoreo tiene FIDA para medir la eficacia de los programas financiados?
5. FIDA ¿Tiene medios de transparencia para la ejecución de los programas?
6. ¿Qué presentó FIDA para la negociación y aprobación de PRODENORTE?
7. FIDA ¿Ha realizado algún cambio estructural o institucional para que la Ayuda Oficial al Desarrollo sea más eficaz?
8. Además de ser cooperante ¿Qué papel mantuvo FIDA en el transcurso de la ejecución de PRODENORTE?

9. ¿Consideran que el proceso de aprobación, suscripción y ejecución de la Cooperación Internacional, por parte de las instituciones guatemaltecas, es la adecuada? ¿considera necesario algún cambio?
10. FIDA, en el caso de PRODENORTE, maneja dos tipos de cooperación, la reembolsable y no reembolsable. ¿a qué se debe esta diferencia? Y ¿La Cooperación no reembolsable, tuvo otro proceso de negociación?

## Fotografías referentes a la acción participativa



Acompañamiento en talleres de comercialización impartidos por personal del Ministerio de Comercio dirigidos mujeres tejedoras de Alta Verapaz y Baja Verapaz como respuesta a los objetivos del Componente 3 de PRODENORTE.



Apoyo en capacitaciones de miembros de la organización productora COINPA respondiendo a su Plan de Negocio desarrollado por el Componente 3 de PRODENORTE.



Revisión de documentación respecto a la ejecución financiera de los Planes de Negocios de organizaciones productoras de PRODENORTE.

### Ficha de contenido de los informes de FIDA

Nombre del documento		Fecha	Datos importantes
Informe de supervisión	FIDA	2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La efectividad del Programa se alcanzó en enero de 2012, fecha a partir de la cual comenzó la ejecución a cargo de la Unidad Coordinadora de Proyectos (UCP), bajo la tutela del Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ). De acuerdo al diseño, tiene un periodo de ejecución de 6 años, teniendo como fecha de cierre junio de 2018.</li> <li>• En el primer trimestre del 2013 se procedió al cierre de las actividades de FONAPAZ como unidad ejecutora y su traspaso al MAGA, proceso que implicó la disolución de la UCP y la suspensión de las actividades e inversiones hasta septiembre de 2014.</li> <li>• El Programa ha desembolsado un 12.33% de los recursos del préstamo 770-GT FIDA y el 10% de los recursos del Préstamo 1414-P OFID, evidenciando una baja tasa de desembolsos. Esta situación podría mantenerse debido al estrecho espacio presupuestado para el 2015. Se presentó un Plan Operativo para 18 meses por un monto de Q 122,000,000.00. Si bien se solicitó un presupuesto de Q 70,000,000.00 para el 2015, se asignó un monto de Q 10,000,000.00 de fuente externa más Q 14,000,000.00 de fuente de contrapartida nacional.</li> <li>• El avance en desembolsos es de 12.33% de los recursos del préstamo 770-GT FIDA, que está conformado por el desembolso de USD 1.4 millones de anticipo y la reposición 2 por un monto de USD 816 mil, recibida el 15 de enero de 2015. Para este año la asignación presupuestaria con esta fuente de financiamiento es de USD 973 mil,</li> <li>• Con relación al Préstamo 1414-P OFID, solamente se ha efectuado el primer desembolso por USD 1.5 millones, equivalentes al 10% del total del préstamo.</li> <li>• Cumplimiento de las cláusulas del Convenio de Préstamo. En relación a la cláusula 4.01, referida al establecimiento del sistema de seguimiento, no se ha cumplido debido a la situación que se presentó con el cambio de Unidad Ejecutora.</li> <li>• PRODENORTE no ha cumplido la cláusula 4.02 referida a informes de avance, ya que no contó con UCP sino hasta el último trimestre 2014 y aún no se cuenta con proyectos de inversión en el territorio</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se cumplió con la cláusula 5.02 referida a que el informe de auditoría anual debe ser entregado en un plazo de seis meses después de finalizado cada ejercicio fiscal</li> <li>• La evaluación de la calidad de los estados financieros y del trabajo de auditoría es en general satisfactoria.</li> </ul>
Marco estratégico	FIDA	2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En general el sistema de gestión financiera muestra debilidades que se reflejan en baja ejecución, debido principalmente a la complejidad de trámites en los que interviene la UDAF de VIDER y otras instancias del Ministerio. Esto se debe a que la operación del Programa y de manera específica, la gestión financiera, está sujeta a los procedimientos administrativos del MAGA. Esta situación resta agilidad y eficiencia a los trámites administrativos pues las gestiones del Programa.</li> <li>• La auditoría correspondiente al período 2016, fue presentada en tiempo. Para las del período 2017 y 2018 se propuso una sola contratación y tratarlas como un solo período, se hizo del conocimiento del Programa para cumplir en tiempo y forma deberá iniciar el proceso de contratación antes de finalizar el año 2017.</li> <li>• En materia de desembolsos para el financiamiento FIDA, la tasa de desembolso actual es de 24,7%, con los gastos realizados y compromisos cercanos de pago, vinculados con el presupuesto 2017 se alcanzaría una tasa de desembolso aproximadamente del 58%.</li> <li>• Para fondos OFID, la tasa de desembolso actual es del 10% correspondiente al adelanto de fondos, con los gastos realizados y compromisos cercanos de pago, vinculados con el presupuesto 2017 se alcanzaría una tasa de desembolso aproximadamente del 18%.</li> <li>• El Ministerio de Agricultura al ser informado de los resultados de la Misión de RMT comprometió su apoyo para obtener soluciones inmediatas para aumentar la efectividad y la eficiencia del Programa. El análisis de la efectividad del Programa es limitado por carencias de datos e información insuficiente además de que las inversiones de mayor cuantía serán hechos en el segundo semestre de 2017.</li> <li>• La Misión de RMT evidenció que el Programa es un instrumento de política pública que coadyuva a operar las atribuciones del MAGA en los 19 municipios, aportando recursos humanos, físicos y financieros complementarios en el territorio. El valor</li> <li>• En conclusión, el Programa ha tenido aproximadamente un 55% de tiempo efectivo para la ejecución lo que explica la baja ejecución física y financiera y presenta en</li> </ul>

			<p>este momento el mayor avance en los planes de inversión que están en marcha o próximos a firma de convenio y desembolso. En forma realista deberá considerarse la mayor inversión en 2017 y asegurar el plan de sostenibilidad y cierre.</p>
Examen final del COSOP	FIDA	2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se aprecia una baja tasa acumulada de desembolsos de las diferentes fuentes (Fondos FIDA 50%, OFID 16% y Gobierno 20%), considerando que se encuentra en el año sexto de ejecución. Si el Programa no mejora su asignación presupuestaria y su capacidad de compromiso y movilización de recursos de inversión, se estima que finalizará con una tasa de sub ejecución superior al 25%.</li> <li>• 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. Se recomienda solicitar a FIDA la sustitución del estudio de RIMS, pues el uso de la muestra aleatoria sobre la población objetivo no permite medir los cambios en la población efectivamente atendida.</li> </ul>
Main Report	FIDA	2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Programa alcanzó 73,78 % de los indicadores del marco lógico con la ejecución de USD 16.487.911,76, o sea el 43,65% con respecto a lo asignado de todas las fuentes de financiamiento. Se alcanzaron la mayoría de las metas físicas (el 64% de los indicadores alcanzaron más del 61 % de su meta física), lo cual se refleja en los resultados cuantitativos y cualitativos de los beneficiarios atendidos y la alta participación de las mujeres y jóvenes. La <b>eficacia</b> se califica como moderadamente satisfactorio.</li> <li>• El Programa contribuyó a generar empleo, ingreso y activos para la población beneficiaria. La generación de 1,000 empleos en microempresas fue una de las principales metas planteadas en el diseño del Programa para lograr su objetivo de desarrollo. Durante el período de su implementación, 31 organizaciones ejecutaron planes de negocio y 28 microempresas rurales (MER) se fortalecieron. A pesar de no haber cumplido con la meta del número de microempresas y negocios fortalecidos (59 microempresas y negocios rurales de los 150 previstos en el marco lógico, es decir 39,3 % de la meta), se crearon 1.501 empleos (1.252 empleos permanentes y 249 empleos temporales), superando la meta de generación de empleo en un 50 %. El principal objetivo de la generación de empleos era beneficiar de manera prioritaria a jóvenes, lo cual se logró con 1.252 puestos de trabajo para jóvenes (83,4 %). De las 59 organizaciones y MER, 23 (39 %) lograron mejorar su</li> </ul>

			<p>vinculación con el mercado local, regional e internacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se alcanzó un 33 % con relación a la meta planteada de rehabilitar los caminos rurales, con 71,93 km de los 220 km proyectados. La baja implementación se debe a que el MAGA, como nueva entidad ejecutora del Programa, no lo consideraba parte de su mandato y se enfrentó a grandes limitaciones legales para poder realizar las obras.</li> <li>• Con el traslado de FONAPAZ a MAGA, la modalidad de implementación cambió de una modalidad descentralizada e independiente a una concentrada y dependiente de los procedimientos institucionales en el MAGA, lo cual disminuyó la eficiencia y la efectividad del Programa.</li> <li>• Durante los últimos cuatro años del Programa (2016-2019), los cuales coinciden con el período gubernamental actual, fue ejecutado el 86,76 % de los recursos utilizados por el Programa, al 31 de octubre de 2019. Con base en estos datos, a pesar de lo engorrosamente burocráticos que pueden ser los sistemas presupuestarios nacionales, el desempeño de MAGA y MINFIN se evalúa como moderadamente insatisfactorio.</li> </ul>
--	--	--	--