
GUATEMALA

INTRODUCCIÓN

GUATEMALA es un país de renta medio baja con un Ingreso Nacional Bruto (INB) de USD 2 424 *per cápita* (dólares corrientes del 2009, utilizando el método Atlas), con un crecimiento promedio de 1.6% por año en los últimos cinco años. Tiene una población de 14 millones, de los cuales el 12% viven bajo la línea de la pobreza con ingresos de US 1.25 al día (2006) (WDI, 2011).

El Estado guatemalteco reporta 45 fuentes de cooperantes de las cuales 33 son bilaterales y 12 son multilaterales. Se estima que la cooperación al desarrollo en el periodo 2005-09 ha destinado un promedio anual de USD 495 millones, lo que equivale a un promedio de USD 35 per cápita, representando el 1.5% del INB y 17% del gasto público. Sus principales donantes son Estados Unidos, España, Japón y la Unión Europea, los cuales acumulan el 70% del total de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) (OECD, de próxima aparición).

La economía guatemalteca ha sido golpeada por los eventos climáticos y naturales. A pesar de ello, Guatemala ha dado pasos importantes para fortalecer los programas de gobernabilidad y descentralización regional. Así mismo, ha articulado a las entidades del sector público en los territorios mediante la aplicación de políticas y procesos para el fomento al desarrollo.

De acuerdo al gobierno de Guatemala, el país recibió en 2008 un monto de AOD de USD 352.9 millones destinados a todos los programas de cooperación. En 2009 la AOD disminuyó a USD 271.5 millones de dólares y aunque aumentó en 2010 (USD 349 millones de dólares), no alcanzó el nivel observado en 2008 (OECD, 2011). Ello a pesar de varios desastres naturales ocurridos en 2010 (erupción del volcán Pacaya, paso de la tormenta tropical Agatha y las lluvias posteriores), cuyas pérdidas y daños se valoraron en aproximadamente USD 1 553 millones de dólares, equivalentes a 4% del producto interno bruto del país (Gobierno de Guatemala, 2010). ■

RESUMEN DE LOS AVANCES

EL PROGRESO EN LOS INDICADORES DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS depende de los avances de los donantes y los gobiernos socios. Para Guatemala esta ronda representa su año base, o de referencia dado que es su primera ronda de monitoreo. Sin embargo, para el análisis de tendencias se utilizan bases de datos complementarias a la encuesta, principalmente la encuesta organizada por SEGEPLAN en 2009 que siguió una metodología semejante a la encuesta de monitoreo de 2008.

En los indicadores en los cuales se pueden hacer comparaciones, se identifican avances en la coordinación de los fondos destinados a reforzar las capacidades (68%) y en la reducción de Unidades de Ejecución paralelas, pasando de 102 (2007) a 12 (2010).

En los indicadores de base, el área con mayor demanda de atención es la implementación de fondos con enfoques programáticos, por cuanto representa menos del 5% del total de la cooperación oficial para el desarrollo. También se necesitan esfuerzos adicionales para

aumentar la ayuda desligada, por cuanto por ahora la tendencia es decreciente (76 % en 2005, frente al 68 % en 2010).

SOBRE LA ENCUESTA

EN ESTE CAPÍTULO se analizan los indicadores cuantitativos utilizados en la Encuesta de Monitoreo de la Declaración de París de 2011, que se basan en los datos provistos por el gobierno, los donantes, la OCDE y el Banco Mundial. Además, se utiliza la evidencia cualitativa presentada a la OCDE por el gobierno, la cual incorpora las valoraciones de los donantes y otros actores del país. Es posible que en la encuesta de 2011 la interpretación de definiciones y conceptos pueda sufrir alguna variación respecto a años anteriores.

Esta es la primera ronda de la encuesta de monitoreo para Guatemala, en la que han participado España, Japón, Países Bajos, Unión Europea, Suecia, Alemania, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Canadá y el Sistema de Naciones Unidas (UN), los cuales representan el 65 % de la AOD destinada al país. ■

CUADRO 1
Referencias y objetivos para 2010

INDICADORES		2005 (referencia)	2007	Resultado 2010	Objetivo 2010
1	Los socios tienen estrategias de desarrollo operativas	--	--	D	'B' o 'A'
2a	Sistemas de gestión de las finanzas públicas (PFM) fiables	--	--	--	Sin meta
2b	Sistemas de aprovisionamiento fiables	No disponible	No disponible	No disponible	Sin meta
3	Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales	--	--	35%	85%
4	Reforzar las capacidades con apoyo coordinado	--	--	68%	50%
5a	Uso de sistemas de gestión de las finanzas públicas del país	--	--	26%	Sin meta
5b	Uso de los sistemas de aprovisionamiento del país	--	--	31%	Sin meta
6	Evitar PIU paralelas	--	--	12	Sin meta
7	La ayuda es más predecible	--	--	29%	Sin meta
8	Ayuda desligada	76%	71%	68%	Más del 76%
9	Uso de disposiciones o procedimientos comunes	--	--	4%	66%
10a	Misiones en el campo	--	--	45%	40%
10b	Trabajos analíticos sobre países	--	--	23%	66%
11	Marcos orientados a los resultados	--	--	D	'B' o 'A'
12	Responsabilidad mutua	No disponible	No disponible	N	S

CUADRO 2
Aprendizaje de los éxitos y de los desafíos

	LOGROS O DESAFÍOS	APRENDIZAJE O ACCIÓN PRIORITARIA
Apropiación	<p>Logros:</p> <ul style="list-style-type: none"> Establecimiento del Sistema Nacional de Planificación (SNP) que propicia la vinculación de las políticas públicas para el desarrollo con la planificación territorial y sectorial en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado. <p>Desafíos:</p> <ul style="list-style-type: none"> La Estrategia Nacional de Desarrollo (END) debe incorporar una visión común de largo plazo. Las nuevas autoridades gubernamentales deben, a partir de 2012, dar continuidad a los esfuerzos ya realizados y desarrollar la END. 	<p>Acción prioritaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> Generar un marco común entre los tres documentos base de la END y entre los planes Establecer las metas específicas y comunes en la END para cada una de las instituciones públicas Vincular los planes operativos anuales del Ejecutivo al presupuesto nacional. Realizar los ejercicios fiscales presupuestarios de mediano plazo.

	LOGROS O DESAFÍOS	APRENDIZAJE O ACCIÓN PRIORITARIA
Alineación	<p>Logros:</p> <ul style="list-style-type: none"> Mejoras a los manuales de clasificación presupuestaria con el fin de armonizarlos con el Manual del FMI. Implementación de la Cuenta Única de Préstamos y Donaciones y del Sistema de Gestión, de Nómina y de Compras y Contrataciones. Se reporta una reducción significativa de unidades paralelas. <p>Desafíos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Incrementar la ejecución presupuestaria de la ayuda registrada en el presupuesto. Mejorar la programación y ejecución del gasto en las instituciones beneficiarias de las donaciones. 	<p>Aprendizaje:</p> <ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de la gestión financiera de las municipalidades a efecto de realizar las obras y prestar los servicios necesarios de sus habitantes. Ordenamiento de las finanzas de los gobiernos sub-nacionales a través de la creación del Sistema Integrado de Administración Financiera – Municipalidades de Guatemala (SIAF-MUNI) <p>Acción prioritaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> Registrar ex-post de los pagos que se realizan en el exterior. Priorizar los recursos en el presupuesto de las unidades ejecutoras. Unificar y consolidar la información sobre los desembolsos de ayuda, el uso de enfoque de programas y los montos de ayuda desligada, de manera que tanto el gobierno, como los donantes, manejen la misma información.
Armonización	<p>Logros:</p> <ul style="list-style-type: none"> Guatemala alcanzó la meta de misiones conjuntas coordinadas. <p>Desafíos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Incrementar el enfoque programático de la ayuda (actualmente, sólo el 4% de la ayuda se basa en el enfoque de programal). 	<p>Aprendizaje:</p> <ul style="list-style-type: none"> Los donantes multilaterales apuestan más por ejecutar la AOD en base al enfoque programáticos <p>Acción prioritaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> Incrementar el nivel de coordinación y participación en la labor analítica conjunta, principalmente con la Unión Europea y Alemania
Gestión de resultados	<p>Logros:</p> <ul style="list-style-type: none"> Como producto de la medición de los ODM en el país se identificaron 16 brechas nacionales, 12 departamentales y 9 municipales. Guía de Análisis y Gestión de riesgo en inversión pública. <p>Desafíos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Implementar el sistema de monitoreo del cumplimiento de las metas en el marco de planificación unificada. No existe un mecanismo de coordinación entre el gobierno y la cooperación de mutuo acuerdo. 	<p>Acción prioritaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> Incrementar el nivel de acceso a información. Definir la estrategia de monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Seguimiento sistemático a las brechas definidas.
Responsabilidad mutua	<p>Logros:</p> <ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de una línea de base como punto de partida. La implementación nacional de las encuestas de monitoreo de la DP en los años 2009 y 2010. 	<p>Acción prioritaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> Hacer operativos los compromisos de las declaraciones de Antigua 1 y 2 relacionadas con la responsabilidad mutua. Acordar con los cooperantes las metas a desarrollar con la cooperación descentralizada, de manera que se evite la duplicación de esfuerzos en el proceso de territorialización.

APROPIACIÓN

LA AYUDA ES MÁS EFICAZ cuando apoya el programa de desarrollo del país; es menos eficaz cuando son los donantes los que deciden las políticas y los enfoques de ayuda. En el contexto de la Declaración de París, la apropiación se refleja en la capacidad del país para llevar a cabo dos actividades vinculadas entre sí: ejercer un liderazgo eficaz sobre sus propias políticas y estrategias de desarrollo y coordinar los esfuerzos de los diversos actores de desarrollo que trabajan en el país.

INDICADOR 1

¿Tienen los países estrategias operativas de desarrollo?

El indicador 1 evalúa la calidad operativa de la estrategia de desarrollo de un país. En particular, examina la existencia de una política nacional de desarrollo fidedigna (es decir, con un marco estratégico unificado), en qué medida las prioridades han sido fijadas y si se han determinado los costos de estas políticas y se han vinculado con el presupuesto. Una estrategia de desarrollo operativa permite un mejor aprovechamiento de recursos y una base a la cual la ayuda puede alinearse. Cada país participante en la encuesta ha proporcionado información sobre estos aspectos y el Banco Mundial ha traducido esto en una puntuación, usando la misma metodología que en las encuestas del 2006 y 2008: Una escala de cinco puntos que se extiende desde A (puntuación máxima) hasta E (puntuación mínima). La meta de la Declaración de París es que el 75 % de los países socios logren una calificación de A o B antes del año 2010.

El Banco Mundial, a partir de la información recibida, califica la Estrategia Nacional de Desarrollo con la categoría “D”. Guatemala tiene una estrategia nacional de desarrollo creada en 2004, pero cuya implementación no dio inicio hasta 2009 y que aún depende de la elaboración e implementación de futuros planes de desarrollo. El Banco Mundial considera que no hay una visión clara a largo plazo, sobre la que se base la estrategia y los esfuerzos para enlazar la estrategia nacional de desarrollo con las estrategias sectoriales y sub-nacionales han sido limitados. Tampoco hay evidencia que la estrategia nacional de desarrollo sirva de base para la toma de decisiones políticas. Aunque en cierta medida se hayan priorizado algunos enfoques del desarrollo, esto no se plasma claramente en la estrategia nacional de desarrollo, donde los ODM y otros temas transversales están vagamente reflejados. Finalmente, la estrategia nacional de desarrollo no ha sido presupuestada, de manera que no hay claridad sobre los costos de su implementación y al momento de la encuesta no se habían hecho los ejercicios fiscales y presupuestarios de mediano plazo.

No obstante, el Gobierno de Guatemala considera que la calificación realizada por el Banco Mundial no refleja la realidad ni el progreso de la estrategia de desarrollo, que en su opinión estaría más próxima de una “C”.

Cómo señala el Gobierno de Guatemala, la estrategia nacional de desarrollo de Guatemala se denomina Sistema Nacional de Planificación (SNP) y se refiere al conjunto de principios, órganos, normas, procedimientos e instrumentos operativos que propician la vinculación de las políticas públicas para el desarrollo con la planificación territorial, sectorial y la inversión pública con el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado mediante mecanismos de participación ciudadana en los niveles nacional, regional, departamental y municipal. Para lograrlo, se ha priorizado el fortalecimiento de las capacidades de planificación y programación en el Organismo Ejecutivo, las municipalidades y los Consejos de Desarrollo, así como la vinculación de la perspectiva interinstitucional y la participación ciudadana. Asimismo, se ha perseguido la alineación de la cooperación internacional en la gestión de políticas públicas y los planes de desarrollo.

Según el Gobierno, el proceso de definición de prioridades es participativo, mediante el diálogo entre la ciudadanía y las autoridades sectoriales a nivel central y territorial. Prueba de ello es que, a finales de 2010, más de 25 000 personas participaron en la elaboración de los planes en el territorio. En este sentido, se han logrado avances importantes en la elaboración y publicación de 287 planes estratégicos de desarrollo municipal (PDM) y 16 planes estratégicos de desarrollo departamental (PDD). Además, orientaciones estratégicas como la metodología de Ordenamiento Territorial (OT), el Sistema Nacional de Información Territorial (SINIT), los indicadores territoriales de los ODM, los mapeos participativos, las fichas de proyectos, el diagnóstico

institucional y el ‘clearing house’ de planificación participativa contribuyen a un mejor ejercicio de planificación. Se diseñó también el Atlas Nacional de Riesgo, que constituye una síntesis de las condiciones asociadas a la vulnerabilidad y las amenazas en el país.

La integralidad del SNP tiene una lógica multinivel que responde a un marco de necesidades ciudadanas estructuradas a partir del nivel municipal, regional y nacional. La planificación surge desde una perspectiva local hacia lo nacional, relacionando directamente las iniciativas del Gobierno para la reducción de la pobreza y la cohesión social, así como el cumplimiento de las metas del milenio. El SNP descansa sobre dos ejes básicos:

- Planificación institucional-sectorial, referida a la planificación de cada institución gubernamental, orientadas por las políticas públicas y por los procesos de planificación territorial en la orientación geográfica de la inversión.
- Planificación territorial emanada del Sistema de Consejos de Desarrollo, como proceso de identificación de demandas ciudadanas a través de metodologías participativas, considerando el ordenamiento territorial y la gestión de riesgo como elementos orientadores y articuladores en la consecución de resultados de desarrollo sostenibles.

El enfoque territorial enmarca y denomina un abordaje del diseño e implementación de la política pública, global y sectorial, desde y para los territorios, y su ciudadanía respondiendo a una misma visión del desarrollo.

A julio de 2011, entre los principales avances se puede mencionar la elaboración y publicación de 318 planes estratégicos de desarrollo municipal (PDM), 19 planes estratégicos de desarrollo departamental (PDD) y 4 planes de desarrollo regionales (Región Central, la Franja Transversal del Norte, el Litoral del Pacífico y Petén). Estos planes también sirven como herramientas de monitoreo y evaluación de los gobiernos locales, así como instrumentos de transparencia y fortalecimiento de la gestión democrática del desarrollo.

El diagnóstico territorial tiene como base los indicadores establecidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Cada uno establece la brecha que determina el nivel de cumplimiento para reducir o reflejar el estado del logro del indicador. De ahí que existan brechas negativas cuando hace referencia a la cantidad en la cual hay que reducir el indicador y positivas cuando ya se alcanzó la meta. Del mismo modo, tienen un carácter municipal, departamental y nacional. Se cuentan 16 indicadores a nivel nacional, 12 a nivel departamental y 9 para el municipal. El diagnóstico también identifica las potencialidades de desarrollo y los principales problemas por afrontar por parte de los territorios.

El SNP persigue la sinergia entre los diversos niveles de planificación y esquemas de presupuesto. Los planes de desarrollo persiguen la satisfacción de necesidades básicas y la reducción de la desigualdad entre lugares poblados. Asimismo, conllevan la disminución de asimetrías e inequidades entre municipios, dotando de capacidades para poder realizar inversiones a nivel intermunicipal. Esto posibilita que en el plano regional se propicien e incentiven macroinversiones con un carácter estratégico y de impacto en la economía de escala, convirtiéndose en una herramienta orientadora de la inversión pública bajo una lógica que responde o incentiva dinámicas territoriales específicas.

Además, se ha iniciado la integración presupuestaria, la priorización de una cartera de proyectos y su posterior registro y priorización dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). En este sentido, se constituye como un objetivo prioritario la asignación presupuestaria en los planes operativos anuales del Ejecutivo y la estructuración de una planificación basada en el territorio que oriente lo sectorial.

El desafío del SNP es incluir todo programa o proyecto financiado con recursos públicos o dirigidos hacia instituciones públicas. Un avance fundamental de este tipo ha sido el fortalecimiento del SNIP en SEGEPLAN. Para que el Ministerio de Finanzas Públicas pueda otorgar un espacio y partida presupuestaria a cualquier proyecto, es necesario que cuente con un Código del SNIP. Este es autorizado solamente a aquellos proyectos

que han presentado su perfil y cumplieron con los términos de referencia correspondientes y cuentan con un dictamen favorable. Al concluirse el proceso de planificación en casi la totalidad de municipios, el Ejecutivo ha promovido la iniciativa de que los proyectos que toda institución presente, provengan o den respuesta a estas demandas ciudadanas identificadas en los planes de desarrollo.

Estas modificaciones han dado como resultado que para el año 2010, se observe un cambio en la composición del número de proyectos que cuentan con asignación presupuestaria. Mientras que para los años 2008 y 2009, los gobiernos locales contaban con el menor número de proyectos registrados en el SNIP, en 2010 ya empieza a notarse un mayor cumplimiento de la norma de obligatoriedad de registro. De acuerdo a lo anterior, los gobiernos locales reportaron un 41.9% del total de proyectos ingresados al SNIP, seguidos por las entidades sectoriales (37.1%) y los Consejos de Desarrollo (21.1%).

A finales del año 2010 se conformó una base de 30 346 ideas de proyectos que son parte de las prioridades de inversión planteadas en ese entonces por 278 municipios participantes en la elaboración de los planes de desarrollo. Para el año 2011 se tienen registrados 1516 proyectos coincidentes con los Planes de desarrollo municipal, de los cuales 934 no tienen asignación presupuestaria, 486 tienen asignación por parte del Gobierno central, 24 tienen asignación de Recursos Externos, 46 tienen asignaciones combinadas (Gobierno central y recursos externos) y 26 pertenecen a gobiernos locales con asignación propia.

Todo lo anterior permite afirmar que, en estos momentos, aún cuando falte tarea por realizar, Guatemala ha realizado notables avances en su proceso participativo de planificación estratégica y cuenta con sólidas bases para su fortalecimiento. El reto para el 2012 es que las nuevas autoridades de gobierno construyan a partir de estos esfuerzos, lo que contribuiría a consolidar una estrategia de desarrollo nacional a mediano y largo plazo, más allá de las políticas específicas de cada gobierno de turno. ■

ALINEAMIENTO

LA AYUDA ES MENOS EFICAZ cuando es gestionada por los donantes. Para que la ayuda sea eficaz debe acoplarse a las estrategias nacionales de desarrollo y debe usar (y fortalecer cuando sea necesario) los sistemas públicos de gestión de finanzas y adquisición de bienes y servicios del país receptor. La Declaración de París promueve que los donantes basen su apoyo en los objetivos y metas de los países socios. Los indicadores del 2 al 8 de la Declaración de París miden varias dimensiones de la alineación.

El Estado guatemalteco ha iniciado un proceso de evaluación de los sistemas de gestión pública para la mejora de los mismos en aras de la transparencia. Estas mejoras permitirán a la vez que los organismos internacionales pueden gestionar sus fondos a través del Estado, reduciendo de esta manera unidades administrativas paralelas.

El indicador 2 cubre dos aspectos de los sistemas públicos de gestión: La Gestión Financiera Pública (GFP) y los sistemas de compras o adquisiciones. Se busca determinar si estos sistemas son conformes a las buenas prácticas o si existe un programa de reformas para su mejora. Si los países cuentan con sistemas públicos fiables, los donantes estarán dispuestos a utilizarlos para gestionar la ayuda, lo que favorecería el alineamiento con las estrategias nacionales de desarrollo.

El indicador 2a de la Declaración de París evalúa si los sistemas de GFP se adaptan a las buenas prácticas generalmente aceptadas o si se tienen establecidos programas serios de reformas para mejorar su confiabilidad. La evaluación del indicador se basa en la puntuación de la calidad de los sistemas de GFP realizado por el Análisis de Políticas e Instituciones (CPIA) del Banco Mundial. Dicha puntuación utiliza una escala de 1 (muy débil) a 6 (muy fuerte).

INDICADOR 2a
¿Que tan confiables son los sistemas públicos nacionales de gestión financiera?

Para que un país pueda obtener una alta puntuación, debe cumplir los tres criterios siguientes: (1) un presupuesto completo y verosímil relacionado con las prioridades políticas, (2) sistemas eficaces de gestión financiera para garantizar que el presupuesto se ejecute según lo previsto de una manera controlada y previsible; y (3) informes fiscales y contabilidad en tiempo y precisos, que incluyan las cuentas públicas auditadas en tiempo, con mecanismos eficaces para su seguimiento. Para alcanzar las metas globales del 2010, se requiere que la mitad de los países socios mejoren al menos 0.5 puntos respecto al 2005.

Al no haber participado Guatemala en este proceso, no hay datos numéricos para el indicador 2a. Sin embargo, el gobierno implementó un análisis del sistema de GFP utilizando la metodología del *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA¹), a cargo de los equipos técnicos del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Europea, en coordinación con el Secretariado del PEFA.

La calificación de los indicadores de la GFP para Guatemala utilizando la metodología PEFA fue de 4.10 sobre 7. Las calificaciones más altas asignadas por la evaluación PEFA se registran para los indicadores del resultado del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado, así como las desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado. Destaca también, con alta calificación, el acceso del público a información fiscal clave. Las calificaciones más bajas se registran en el saldo y seguimiento de los atrasos de pago.

El indicador 2b fue utilizado por primera vez en la encuesta de 2008 en 17 países de los países participantes. El indicador se construye a partir de la auto-evaluación realizada conforme a la Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones (MAPS), desarrollada por el Grupo de Trabajo del CAD-OCDE de adquisiciones o compras públicas. La metodología incluye indicadores de referencia que permiten comparar los sistemas públicos de un país con las buenas prácticas internacionalmente aceptadas. También incluye un nuevo conjunto de indicadores para evaluar el desempeño general del sistema, el cumplimiento de la legislación y estándares nacionales y la existencia de un programa de reformas que promuevan mejores prácticas. La metodología permite calificar los sistemas en una escala de cuatro puntos que van desde A (la máxima) a D (la mínima). La meta para el 2010 es que un tercio de los países socios asciendan al menos un grado (es decir, de D a C, de C a B o de B a A). Guatemala no participó en este proceso, por lo que no hay datos para este indicador.

El sistema de adquisiciones aún no ha sido evaluado en esta fase piloto: se está implementando el sistema de adquisiciones y contrataciones del Estado de Guatemala “Guatecompras” (www.guatecompras.gt), el cual tiene la finalidad de proporcionar información sobre los diferentes procesos de compras y brindar acceso en línea de información particular de cada proceso. También han desarrollado el módulo de “Guatecompras Express”, que permitirá la compra electrónica de bienes y servicios bajo el régimen de cotización. Tomando en cuenta algunas de las observaciones del PEFA, el uso de los sistemas de adquisiciones y contrataciones del Estado fue limitado para una parte importante del gasto público, debido a debilidades del marco normativo que lo hacían permisivo y poco claro en los procesos de contratación, así como poco imparcial en la solución de disputas.

Brindar información detallada y transparente sobre cómo se usa la ayuda favorece el alineamiento de los donantes con las prioridades nacionales de desarrollo. Cuando la ayuda dirigida al sector público esta íntegra y fielmente reflejada en el presupuesto nacional, se puede inferir que los programas de ayuda están bien conectados con las políticas y procesos del país. Esto también permite que las autoridades del país receptor presenten informes presupuestarios precisos y completos a sus parlamentos y ciudadanos.

Este aspecto de la alineación se mide mediante el Indicador 3 que calcula la proporción de la ayuda desembolsada por los donantes al sector gubernamental que se incluye en los presupuestos anuales para el mismo año fiscal. El indicador tiene dos componentes: De una parte se mide el nivel de alineamiento de los donantes con las prioridades nacionales y de otra el grado en que la ayuda está reflejada en el presupuesto de los países socios. Cabe indicar que las estimaciones presupuestarias pueden ser mayores o menores que los desembolsos

INDICADOR 2b

¿Que tan confiables son los sistemas nacionales de adquisiciones?

INDICADOR 3

Alineación de los flujos de ayuda con las prioridades nacionales

finalmente realizados por los donantes, pero, a los efectos de este indicador, ambas desviaciones se tratan de forma similar, con independencia de que las causas puedan ser distintas.

La meta para 2010 es registrar en el presupuesto al menos el 85 % de la ayuda destinada al sector gubernamental y que además se haya reducido a la mitad, con respecto a la cifra de la primera encuesta de 2005, la proporción de los flujos de ayuda no registrados en los presupuestos del país socio.

En 2010, las estimaciones presupuestarias de los flujos de ayuda equivalían al 35 % de la AOD dirigida al sector público. Dicha cifra está muy alejada de la meta de la Declaración de París (85 %) por lo que se recomiendan esfuerzos específicos sobre esta materia por parte de donantes y gobierno.

CUADRO 3:
¿Son completas y realistas las estimaciones presupuestarias del gobierno?

	Estimaciones presupuestarias del gobierno sobre el flujo de ayuda para el 2010 (millones de USD)	Ayuda dirigida al sector gobierno en el 2010 (millones de USD)	2005		2007		2010*		Total de la ayuda desembolsada a través de otros donantes (en millones USD)
			(referencia)	(referencia)	(referencia)	(referencia)	c = a / b (%)	c = b / a (%)	
	a	b							
Alemania	1	10	--	--	--	--	14%		--
Banco Interamericano de Desarrollo [BID]	4	5	--	--	--	--	80%		--
Banco Mundial	0	1	--	--	--	--	19%		--
Canadá	0	0	--	--	--	--	--		--
Corea del Sur	0	4	--	--	--	--	0%		--
Dinamarca	0	0	--	--	--	--	100%		--
España	15	8	--	--	--	--		56%	--
Instituciones de la UE	10	21	--	--	--	--	49%		--
Japón	21	44	--	--	--	--	48%		--
Naciones Unidas	0	62	--	--	--	--	0%		--
Países Bajos	2	3	--	--	--	--	62%		--
Suecia	1	1	--	--	--	--	98%		--
Total	56	162	--	--	--	--	35%		0

*Proporción de referencia es c = a / b excepto cuando las estimaciones presupuestarias del gobierno son superiores a los desembolsos (c = b / a).

INDICADOR 7
Proporcionar ayuda más previsible

Para muchos países, la ayuda es una fuente vital de ingresos y recursos. Ser capaces de prever los desembolsos de la ayuda, tanto en términos de la cantidad y la fecha de desembolso, es un factor importante para mejorar la administración de las finanzas públicas y llevar a cabo una planificación para el desarrollo realista. La Declaración de París hace un llamamiento a los donantes para que brinden información clara, fiable y en un marco multianual respeto a la ayuda comprometida, así como para que la desembolsen de manera oportuna y de acuerdo a lo programado.

El Indicador 7 examina la previsibilidad de la ayuda al sector público dentro de un mismo año comparando los desembolsos previstos (según lo informado por los donantes) que son registrados por los gobiernos en el sistema de contabilidad nacional y lo efectivamente desembolsado. Por lo tanto, el indicador 7 evalúa dos aspectos de la previsibilidad. El primero, es la capacidad de los donantes para desembolsar la ayuda en la fecha prevista. El segundo, es la capacidad del gobierno para registrar los desembolsos efectuados por los donantes al sector público. El Indicador 7 está diseñado para fomentar el avance en relación con ambos. El objetivo es que para 2010 se haya reducido a la mitad la proporción de ayuda no desembolsada (y no reflejada en el sistema de contabilidad del gobierno) dentro del ejercicio fiscal para el que fue programada. El objetivo final no es solamente mejorar la previsibilidad de los desembolsos reales, sino también, la precisión en como los desembolsos se registran en los sistemas. De esta manera, se favorece la apropiación, rendición de cuentas y transparencia.

Los donantes desembolsaron en 2010 el 84% de lo que ellos mismos habían previsto, es decir, 162 de US\$ 192 millones, siendo Japón, Corea, Suecia y España los más cumplidores. Sin embargo, cuando se analiza la diferencia entre la ayuda programada por los donantes y los desembolsos registrados por el gobierno, el porcentaje se reduce al 29%. Ello sugiere que si bien los donantes pueden estimar con bastante precisión sus desembolsos a un año, ello no se refleja en los registros del gobierno.

De acuerdo al gobierno guatemalteco aún existen debilidades en la relación entre la cooperación internacional y el gobierno. Si bien los donantes presentan retrasos significativos y dificultades para notificar oportunamente los desembolsos, por su parte los registros públicos de los desembolsos no se encuentran actualizados y no son regulares, al existir diferencias entre los sistemas de información o bases de datos de los ministerios cabeza de sector y los sectoriales. Para responder a esta situación se creó un sistema de información en SEGEPLAN, articulado en los indicadores de la encuesta de monitoreo de la Declaración de París, que permitirá medir cada año de forma automática los avances por indicador.

	Desembolsos registrados por el gobierno en el 2010 (millones de USD) a	Ayuda programada por los donantes para su desembolso en el 2010 (millones de USD) b	2005		2007		2010*		Referencia: Ayuda desembolsada por los donantes al sector gubernamental en el 2010 (millones de USD) d	Referencia: % de la ayuda inicialmente programada efectivamente desembolsada en 2010 según reporte de donantes** (%)	
			(referencia)	(referencia)	(referencia)	(referencia)	c=a/b	c=b/a		e = d / b	e = b / d
Alemania	1	11	--	--	--	--	13%	10	93%		
Banco Interamericano de Desarrollo [BID]	4	0	--	--	--	--	0%	5		0%	
Banco Mundial	0	2	--	--	--	--	16%	1	86%		
Canadá	0	0	--	--	--	--	--	0	--		
Corea del Sur	0	4	--	--	--	--	0%	4	100%		
Dinamarca	0	0	--	--	--	--	85%	0	85%		
España	15	8	--	--	--	--	56%	8	100%		
Instituciones de la UE	10	45	--	--	--	--	23%	21	47%		
Japón	21	44	--	--	--	--	48%	44	100%		
Naciones Unidas	0	71	--	--	--	--	0%	62	87%		
Países Bajos	2	5	--	--	--	--	41%	3	66%		
Suecia	1	1	--	--	--	--	98%	1	100%		
Ratio promedio de los donantes			--	--	--	--	35%		79%		
Total	56	192	--	--	--	--	29%	162	84%		

* Proporción de referencia es $c = a / b$ excepto cuando los desembolsos registrados por el gobierno son superiores a los desembolsos programados ($c = b / a$).

** La relación de referencia es $e = d / b$ excepto cuando los desembolsos por los donantes son superiores a los desembolsos programados ($e = b / d$).

CUADRO 4:
¿Se realizaron los desembolsos conformemente a lo programado y fueron registrados por el gobierno?

Las limitaciones de las capacidades del personal y las instituciones, tanto las relativas a la capacidad de gestión de la ayuda (la capacidad de los países socios de captar, coordinar y utilizar los flujos de la ayuda eficazmente) como sobre todo las limitaciones para diseñar y aplicar políticas y brindar los servicios esperados, suponen un freno importante al desarrollo del país.

En virtud de la Declaración de París, los donantes se comprometen a proporcionar la cooperación técnica de manera coordinada con las estrategias y programas del país socio. Este enfoque tiene como objetivo fortalecer las capacidades y a la vez, responder a las necesidades de los países socios. El desarrollo de capacidades debe ser liderado por el país socio.

INDICADOR 4
Coordinar el apoyo para fortalecer las capacidades

El Indicador 4 verifica si la cooperación técnica de los donantes (un instrumento importante en el desarrollo de las capacidades) se realiza conforme al modelo de desarrollo de capacidades impulsado por el país. Este indicador mide el grado de alineación entre la cooperación técnica de los donantes y las necesidades del país socio en el desarrollo de capacidades y estrategias. La Declaración de París tiene como objetivo que en 2010, al menos el 50 % de los flujos de cooperación técnica se ejecuten a través de programas coordinados que sean coherentes con las estrategias nacionales de desarrollo.

Guatemala ha logrado avanzar en alcanzar la meta 2010 al ejecutar un 68 %, fondos de cooperación técnica en coordinación. No hay datos de referencia del 2007 por lo que no se puede establecer una tendencia. Los donantes cuya cooperación técnica es totalmente coordinada son el BID, Japón y Corea, pero solo representan un 26% del total de la ayuda. Naciones Unidas es el donante con mayor peso en cooperación técnica (92 % del total) y coordinan el 71 % de los fondos. Alemania (29%) y la Unión Europea (0%) son los donantes que menor coordinación presentan.

De acuerdo al gobierno de Guatemala, su percepción es que ha habido un incremento en la coordinación, dado que la encuesta que Guatemala realizó en 2009 reportó que la asistencia coordinada tan sólo alcanzaba el 58 % del total.

CUADRO 5:
¿En qué medida está la asistencia técnica coordinada con los programas nacionales?

	Cooperación técnica coordinada (millones de USD)	Total cooperación técnica (millones de USD)	2005 (referencia)	2007 (referencia)	2010 (%) c = a / b
	a	b			
Alemania	2	8	--	--	29%
Banco Interamericano de Desarrollo [BID]	5	5	--	--	100%
Banco Mundial	0	0	--	--	--
Canadá	0	0	--	--	--
Corea del Sur	1	1	--	--	100%
Dinamarca	0	0	--	--	0%
España	3	3	--	--	97%
Instituciones de la UE	0	5	--	--	0%
Japón	8	8	--	--	100%
Naciones Unidas	35	49	--	--	71%
Países Bajos	0	0	--	--	--
Suecia	0	0	--	--	--
Total	53	78	--	--	68%

INDICADOR 5
Utilización de los sistemas nacionales

La utilización por parte del donante de los sistemas nacionales de gestión de finanzas públicas y adquisiciones, además de incrementar la eficacia de la ayuda al reducir costes de transacción, contribuye a fortalecer las instituciones del país y favorece la transparencia y el control parlamentario y ciudadano. La Declaración de París insta a los donantes que aumenten el uso de los sistemas nacionales cuando estos sean de suficiente calidad y que trabajen con los países socios para reforzar aquellos sistemas que presenten debilidades. El indicador 5 está directamente relacionado con el indicador 2, relativo a la calidad de la gestión de las finanzas públicas (GFP) y los sistemas de adquisiciones.

INDICADOR 5a
Utilización de los sistemas de gestión de las finanzas públicas

El Indicador 5a mide el uso de los sistemas de GFP de los países socios para la gestión de la ayuda hacia el sector público. Para ello, se compara el volumen de la ayuda que utiliza los sistemas de GFP de los países socios (ejecución del presupuesto, informes financieros y auditoría) con el porcentaje del total de la ayuda desembolsada al sector público. La meta del 2010 está ligada con el indicador 2a, relativo a la calidad de los sistemas de GFP. Para los países socios con una puntuación de 5 o superior en la escala del rendimiento GFP / CPIA, el objetivo es reducir en dos terceras partes la proporción de la ayuda al sector público que no utiliza

los sistemas de GFP de los países. Para los países socios con una puntuación entre 3.5 y 4.5 en la escala GFP / CPIA, el objetivo es reducir un tercio la proporción de la ayuda al sector público que no utilizan los sistemas de GFP de los países socios. No hay objetivo para los países con una puntuación menor de 3.5. Al no haber participado Guatemala en la evaluación CPIA, no se ha fijado meta para este indicador.

En 2010 el 26 % de la AOD en Guatemala utilizó los sistemas GFP. Aun cuando no se puede fijar meta para este indicador, este porcentaje es objetivamente bajo. Destaca en este sentido las Naciones Unidas, que siendo uno de los principales gestores de ayuda, sólo recurren a los sistemas de GFP para un 2 % de sus fondos.

El indicador 5b tiene una estructura semejante al indicador 5a. En este caso, la meta varía en función de la puntuación obtenida en el indicador 2b, que mide la calidad de los sistemas de adquisiciones. Para países socios con un calificación de su sistema de adquisiciones de 'A' se debe reducir en dos tercios la proporción de la ayuda dirigida al sector público que no utilizan sistemas nacionales de adquisiciones y para los países socios con una calificación de 'B' la brecha se debe reducir a un tercio. Al no haber sido evaluado el sistema de adquisiciones públicas de Guatemala, no se dispone de meta para este indicador.

De acuerdo a los datos de la encuesta, en el 2010 solo el 31 % de los fondos de la Ayuda Oficial para el Desarrollo utilizó el sistema público de adquisiciones de Guatemala. Según el estado guatemalteco es necesario profundizar en el diálogo entre el gobierno y los cooperantes sobre los retos del sistema nacional de adquisiciones y su mayor uso por parte de la comunidad donante. El mayor uso de los enfoques basados en programas y una mayor operatividad en las estrategias también son fundamentales para avanzar en este indicador.

INDICADOR 5b

Uso de los sistemas de adquisiciones del país

CUADRO 6:

¿Qué cantidad de la ayuda al sector gubernamental utilizó los sistemas nacionales?

	Ayuda dirigida al sector gobierno (millones de USD) a	Ayuda que utiliza los sistemas de GFP						Ayuda que utiliza el sistema público de adquisiciones			
		Ejecución del presupuesto	Presentación de informes financieros	Auditoría	2005	2007	2010	Sistemas de aprovisionamiento	2005	2007	2010
		(millones de USD)	(millones de USD)	(millones de USD)	(referencia)	(referencia)	(%)	(millones de USD)	(referencia)	(referencia)	(%)
		b	c	d			avg(b,c,d)/a	e			e / a
Alemania	10	3	3	3	--	--	27%	3	--	--	27%
Banco Interamericano de Desarrollo [BID]	5	5	0	0	--	--	33%	5	--	--	100%
Banco Mundial	1	1	0	1	--	--	67%	1	--	--	100%
Canadá	0	0	0	0	--	--	--	0	--	--	--
Corea del Sur	4	0	4	0	--	--	29%	4	--	--	100%
Dinamarca	0	0	0	0	--	--	0%	0	--	--	0%
España	8	8	0	0	--	--	33%	8	--	--	100%
Instituciones de la UE	21	16	0	0	--	--	25%	0	--	--	0%
Japón	44	25	25	25	--	--	56%	25	--	--	56%
Naciones Unidas	62	3	0	0	--	--	2%	0	--	--	0%
Países Bajos	3	2	0	0	--	--	17%	2	--	--	51%
Suecia	1	1	0	0	--	--	33%	1	--	--	100%
Total	162	64	32	29	--	--	26%	50	--	--	31%

En la prestación de asistencia para el desarrollo, algunos donantes constituyen unidades de gestión específicas o unidades de ejecución (UEP) (Unidad de Ejecución de Proyectos) para apoyar los proyectos o programas de desarrollo. Se dice que una UEP es "paralela" cuando es creada por el donante y opera por fuera de las estructuras institucionales y administrativas nacionales existentes. En el corto plazo, las UEP paralelas pueden desempeñar un papel útil en el establecimiento de las buenas prácticas y la promoción de gestión eficaz de los proyectos. Sin embargo, a largo plazo, las UEP paralelas a menudo tienden a socavar los esfuerzos nacionales de fortalecimiento de las capacidades, distorsionar los salarios y debilitar la rendición de cuentas para el desarrollo.

INDICADOR 6

Evitar unidades paralelas de ejecución de proyectos

CUADRO 7:
¿Cuántas unidades de ejecución son paralelas a las estructuras nacionales?

	UEP paralelas		
	2005 (referencia)	2007 (referencia)	2010 (unidades)
Alemania	--	--	0
Banco Interamericano de Desarrollo [BID]	--	--	0
Banco Mundial	--	--	0
Canadá	--	--	0
Corea del Sur	--	--	0
Dinamarca	--	--	0
España	--	--	0
Instituciones de la UE	--	--	0
Japón	--	--	0
Naciones Unidas	--	--	12
Países Bajos	--	--	0
Suecia	--	--	0
Total	--	--	12

Para hacer más eficaz la ayuda, la Declaración de París insta a los donantes a “evitar lo máximo posible, la creación de estructuras dedicadas a la gestión y la ejecución diarias de proyectos y programas financiados por la ayuda.” El indicador 6 cuenta el número de las UEP paralelas existentes en los países socios. La meta es reducir en dos tercios el número de UEP paralelas en cada país socio entre 2005 y 2010.

En la encuesta 2010 se reportan únicamente 12 UEP, siendo todas ellas de Naciones Unidas (en la encuesta de SEGEPLAN de 2009 se reportaron 18). Estas cifras son positivas, sin embargo, podría haber un subregistro, tomando en cuenta que únicamente el 26% de los fondos de cooperación son gestionados a través del estado y únicamente el 4% es gestionado bajo en enfoque programático.

INDICADOR 8
Ayuda desligada

La ayuda está “ligada” cuando se fijan restricciones sobre de quiénes se pueden adquirir los bienes y servicios, habitualmente favoreciendo al país donante y/u otro grupo limitado de países. La ayuda desligada no sólo

CUADRO 8:
¿Cuál es la proporción de ayuda desligada?

	Total de ayuda bilateral notificada al CAD en 2009	Ayuda desligada	2005 (referencia)	2007 (referencia)	Porcentaje de la ayuda desligada
Alemania	0.0	0.0	31%	100%	100%
Austria	0.5	0.5	100%	100%	100%
Bélgica	2.2	2.2	100%	100%	100%
Canadá	0.1	0.1	1%	100%	100%
Corea del Sur	0.4	0.2	--	0%	56%
Dinamarca	0.0	0.0	--	--	--
España	65.7	56.0	71%	87%	85%
Estados Unidos	127.9	58.0	48%	52%	45%
Finlandia	0.0	0.0	--	--	100%
Francia	0.1	0.1	100%	91%	100%
Grecia	0.1	0.1	99%	--	100%
Irlanda	1.6	1.6	100%	100%	100%
Italia	7.8	3.3	0%	1%	42%
Japón	1.6	1.6	100%	100%	100%
Luxemburgo	0.5	0.5	100%	100%	100%
Noruega	13.2	13.2	100%	100%	100%
Nueva Zelanda	0.1	0.1	100%	100%	100%
Países Bajos	12.5	12.5	91%	58%	99%
Portugal	0.0	0.0	--	--	--
Reino Unido	0.8	0.8	--	100%	100%
Suecia	29.1	29.1	100%	100%	100%
Suiza	1.3	1.3	74%	100%	100%
Total	265	181	76%	71%	68%

Fuente: Creditor Reporting System (CAD-OCDE).

rinde más y disminuye los costos de gestión, sino que también fomenta la adquisición de recursos locales, la utilización de los sistemas nacionales de adquisiciones y la armonización de los donantes.

Los datos sobre la ayuda desligada se basan en la información voluntariamente aportada por los países donantes miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de la OCDE. La meta de la Declaración de París es seguir avanzando hacia la desvinculación de todas las ayudas entre 2005 y 2010.

Para el 2010 el total de ayuda bilateral notificada fue de USD 265 millones, de los cuales el 68% corresponden a ayudas no condicionadas o desligadas. Un punto focal importante son los Estados Unidos, quienes representan el 48% del total de ayuda bilateral, pero a la vez facilita menos ayuda desligada, incluso con una tendencia a disminuir en el tiempo (52% en el 2007; 45% en el 2010). De manera general, hay una tendencia hacia la reducción de la ayuda no condicionada pasando de 76% en el 2005 a 68% en el 2010, una situación en que España, Estados Unidos y los Países Bajos tienden a definir tendencias. De acuerdo a los datos del Gobierno la proporción de la ayuda no condicionada en Guatemala alcanza al 75%. Por lo tanto, se debe trabajar en ese 25% restante, creando incentivos adicionales para desvincular la ayuda. Al igual que en otros indicadores, los resultados presentados por la encuesta y los del gobierno son distintos. ■

ARMONIZACIÓN

UNA POBRE COORDINACIÓN DE LA AYUDA además de incrementar los costos tanto para los donantes como para el país socio, reduce significativamente su eficacia. La armonización de los procedimientos de entrega y la adopción de herramientas comunes contribuye a reducir la duplicación de esfuerzos y los costos de transacción en la gestión de la ayuda. La Declaración de París se centra en dos dimensiones de la ayuda para medir los niveles de armonización: el uso de disposiciones comunes dentro de los enfoques basados en programas (EP) y la realización conjunta por parte de los donantes de misiones y de estudios analíticos.

La ayuda es más eficaz cuando los donantes utilizan disposiciones comunes para gestionar y distribuir la ayuda en apoyo de las prioridades del país socio. Un buen mecanismo de coordinación de la ayuda es aquel que tiene objetivos comunes e integra los intereses de las distintas partes. El Indicador 9 evalúa en qué grado los donantes trabajan conjuntamente – y con organizaciones y gobiernos asociados – midiendo qué porcentaje sobre el total de la ayuda se ejecuta con Enfoque basado en Programas (EP). En la práctica, hay muchos diferentes enfoques y modalidades que pueden ser adecuados, puesto que el uso de los EP y la armonización se llevan a cabo a distintos niveles.

INDICADOR 9 Uso de disposiciones comunes

CUADRO 9:
¿Cuánta ayuda se basa
en programas?

	Enfoques programáticos (EP)			Total desembolsado (millones de USD)	2005 (referencia)	2007 (referencia)	2010 (%) e = c / d
	Apoyo presupuestario (millones de USD)	Otros enfoques EP (millones de USD)	Total (millones de USD)				
	a	b	c = a + b	d			
Alemania	0	0	0	12	--	--	0%
Banco Interamericano de Desarrollo [BID]	0	0	0	5	--	--	0%
Banco Mundial	0	0	0	1	--	--	0%
Canadá	0	0	0	0	--	--	--
Corea del Sur	0	4	4	5	--	--	81%
Dinamarca	0	0	0	1	--	--	0%
España	4	0	4	35	--	--	12%
Instituciones de la UE	0	0	0	31	--	--	0%
Japón	0	0	0	48	--	--	0%
Naciones Unidas	1	1	2	94	--	--	2%
Países Bajos	0	0	0	5	--	--	0%
Suecia	1	0	1	9	--	--	13%
Total	6	5	11	247	--	--	4%

De una parte, el país socio es responsable de la definición de su propio programas claros y adecuado al país (por ejemplo, la política del sector) y del establecimiento de un marco presupuestario único que recoja todos los recursos (tanto internos como externos). De otra parte, los donantes deben recurrir a los sistemas locales para el diseño y ejecución de los programas, su gestión financiera, seguimiento y evaluación. Por último, los países socios y donantes comparten la responsabilidad de coordinar y la armonizar los procedimientos de los donantes. La meta para 2010 es que dos tercios de los flujos de ayuda se proporcionen en el contexto de los enfoques basados en programas.

De acuerdo a la encuesta 2010, únicamente el 4% de los fondos de cooperación al desarrollo se ejecutan en base a programas acordados entre la cooperación y el estado. En términos absolutos únicamente 11 de 247 millones de dólares se ejecutan bajo un enfoque programático. En cuando al comportamiento de los donantes, Corea (81%) es el único que supera la meta fijada del 66%. Del resto, apenas destacan Suecia (13%) y España (12%).

El gobierno guatemalteco estima que en el año 2008 un 36% de la ayuda oficial al desarrollo, incluyendo al sector no gubernamental, utilizaba el enfoque basado en programas. Se alcanzó este nivel gracias al apoyo presupuestario del BID. En el año 2009 se observó un descenso del indicador, ya que solamente el 24% de la AOD utilizó EP y la tendencia de reducción se acentuó en el año 2010 cuando decreció hasta en un 7%. Este nivel demanda urgentes medidas para la implementación de fondos en base a programas y planes de desarrollo.

Una queja común de los países socios es la sobrecarga de trabajo que representa para ellos los excesivos requerimientos por parte de los donantes, sin tomar en consideración las limitaciones de recursos y personal a que están sometidos. En muchos casos, las autoridades del país deben invertir mucho tiempo atendiendo visitas y reuniones con funcionarios de países donantes y resolviendo numerosas peticiones. La Declaración de París reconoce que los donantes tienen la responsabilidad de garantizar que, en la medida de lo posible, las misiones y el trabajo de análisis se realicen conjuntamente, agrupando varios donantes en cada ocasión. La meta para el 2010 es que el 40% de las misiones de donantes sobre el terreno se llevan a cabo en forma conjunta.

De acuerdo a la encuesta, en el año 2010, el 45% de las misiones de los donantes han sido coordinadas, el cual es un nivel mayor que el propuesto como meta para el año. Entre los donantes con mayor cantidad de misiones, el BID ha jugado un rol importante en el logro de este indicador, ya que ejecuto 44 misiones, (62% del total misiones de donantes), con un 100% de coordinación. Otros donantes con alta coordinación son

INDICADOR 10a
Misiones conjuntas

CUADRO 10:
¿Cuántas misiones de donantes son coordinadas?

	Misiones de donantes coordinadas* (misiones) a	Total misiones de donantes (misiones) b	2005* (referencia)	2007* (referencia)	2010* (%) c = a / b
Alemania	6	14	--	--	43%
Banco Interamericano de Desarrollo [BID]	44	44	--	--	100%
Banco Mundial	0	3	--	--	0%
Canadá	0	0	--	--	--
Corea del Sur	0	0	--	--	--
Dinamarca	0	0	--	--	--
España	4	4	--	--	100%
Instituciones de la UE	0	13	--	--	0%
Japón	0	3	--	--	0%
Naciones Unidas	16	21	--	--	76%
Países Bajos	0	0	--	--	--
Suecia	0	0	--	--	--
Total	46	102	--	--	45%

*El total de misiones coordinadas fue ajustado para evitar el doble cómputo. Un factor de descuento de el 35% se ha aplicado.

Naciones Unidas (76%) y Alemania (43%). A pesar de realizar más de 10 misiones anuales, la Unión Europea es un donante que no coordina sus misiones.

El trabajo analítico son los ejercicios de análisis y asesoramiento necesarios para fortalecer el diálogo político y para desarrollar e implementar las estrategias de país. Esto incluye, entre otros, estudios del país o sector, estrategias, evaluaciones y documentos para debate. Conforme a la Declaración de París, los donantes deben llevar a cabo el trabajo analítico de forma conjunta cuando sea posible ya que esto ayuda a reducir los costos de transacción para las autoridades de los países socios, evita la duplicación de trabajo innecesario y ayuda a fomentar el entendimiento común. El Indicador 10b mide la proporción de trabajo analítico del país que se lleva a cabo en forma conjunta. La meta para 2010 es que el 66% del trabajo analítico del país se realice de manera conjunta.

INDICADOR 10b
El trabajo analítico
conjunto de los países

CUADRO 11:
¿En qué medida es
coordinado el análisis
nacional?

	Labor analítica de donantes coordinado* (unidades) a	Total Labor analítica de donantes (unidades) b	2005* (referencia)	2007* (referencia)	2010* (%) c = a / b
Alemania	7	16	--	--	44%
Banco Interamericano de Desarrollo [BID]	1	1	--	--	100%
Banco Mundial	1	3	--	--	33%
Canadá	0	3	--	--	0%
Corea del Sur	0	0	--	--	--
Dinamarca	0	0	--	--	--
España	0	0	--	--	--
Instituciones de la UE	2	17	--	--	12%
Japón	0	1	--	--	0%
Naciones Unidas	1	1	--	--	100%
Países Bajos	1	1	--	--	100%
Suecia	0	0	--	--	--
Total	10	43	--	--	23%

*El total de coordinado el análisis nacional fue ajustado para evitar el doble cómputo. Un factor de descuento de el 25% se ha aplicado.

De acuerdo a la encuesta 2010, únicamente el 23% de los trabajos analíticos por parte de los donantes ha sido realizado de manera conjunta. Este valor está muy por debajo del valor propuesto como meta para el 2010 (66%). En estos resultados es importante señalar que la Unión Europea, que realiza el 39% de los trabajos analíticos, tan solo coordina el 12% de sus trabajos. No hay información de los datos del 2007, por lo que no se puede revisar la evolución de este indicador.

FRAGMENTACIÓN

Un último elemento relativo a la armonización, no medido por los indicadores de la declaración de París, es la fragmentación de la ayuda. La ayuda está fragmentada cuando se brinda mediante pequeñas intervenciones, con presupuestos limitados, por parte de muchos donantes. La fragmentación genera altos costos de transacción, complica la gestión eficaz del desarrollo por parte del país y duplica el trabajo de los donantes.

El análisis del proceso de fragmentación de la ayuda en Guatemala indica que la tendencia es creciente. De manera general, hay un incremento del promedio de donantes por sector pasando de 10.3 a 11.9, con similar tendencia de incremento de pequeños donantes y una disminución de los grandes donantes (OECD, 2011b). Es decir, hay más donantes en los mismos sectores, ejecutando pequeños fondos. Los sectores en donde hay una mayor tendencia a la fragmentación son educación, salud, educación reproductiva, agua potable, agricultura, infraestructura económica, gobernanza y sociedad civil, y otras infraestructuras sociales. ■

GESTIÓN PARA OBTENER RESULTADOS

INDICADOR 11

¿Los países tienen marcos de monitoreo basados en los resultados?

TANTO LOS PAÍSES DONANTES COMO LOS PAÍSES SOCIOS deben gestionar los recursos de acuerdo a resultados bien definidos, medir los avances de progreso y utilizar la información recabada para mejorar la toma de decisiones y el desempeño. Ello implica el fortalecimiento de las capacidades para emprender dicha gestión y aumentar la exigencia basada en los resultados. Se espera que los países desarrollen marcos de evaluación del desempeño más eficaces, mientras que los donantes, se comprometen a usarlos y abstenerse de requerir la presentación de informes adicionales.

El Indicador 11 evalúa la calidad de los marcos de monitoreo basado en resultados del país. Concretamente, considera la calidad de la información generada, el acceso de los distintos actores de desarrollo a esa información y en qué medida dicha información es utilizada los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación. El Banco Mundial, a partir de la información presentada por el gobierno, ha calificado la calidad de ese marco de monitoreo con una puntuación que va desde A (máxima puntuación) a E (de mínima puntuación). El objetivo global de la Declaración de París para el 2010 es reducir en un tercio el porcentaje de países que no tienen marcos de evaluación del desempeño transparentes y sometidos a monitoreo (es decir, que tengan una puntuación inferior a B).

De acuerdo al Banco Mundial, el sistema de monitoreo y evaluación de las políticas del país tiene una categoría D. La baja calificación se justifica ya que Guatemala apenas se encuentra una etapa preliminar del establecimiento de un sistema que permita dar seguimiento a los objetivos de desarrollo y que a la vez esté ligado a la estrategia nacional de desarrollo. De igual manera, las fuentes y el acceso a información son mínimas y no hay un mecanismo claro de control de la calidad de la información. Los roles institucionales y los reportes para alimentar a los diferentes niveles de toma de decisión aún no están claramente definidos.

El Gobierno guatemalteco confirma la visión del banco, ya que el Sistema Nacional de Planificación está aun en una etapa de preliminar y se espera que incluya el diseño e implementación de un sistema de seguimiento y monitoreo de políticas públicas, conformado por subsistemas de información y de generación de indicadores. No existe un mecanismo coordinado de mutua aceptación en Guatemala. La cooperación internacional cuenta con sus propios sistemas de evaluación, en el que pocos cuentan con la participación del Gobierno. Finalmente se considera que se deben fortalecer los espacios de coordinación entre SEGEPLAN y los diferentes ministerios sectoriales para desarrollar un sistema de gestión por resultados.

A la vez, el Gobierno guatemalteco considera que existen avances ya que se ha tomado el eje territorial y las brechas de desarrollo establecidas a partir de la evaluación de los cumplimientos de los ODM como base para la definición de indicadores y se espera lograr la consolidación de una «Comisión de Seguimiento» en la implementación de los planes de desarrollo. ■

RESPONSABILIDAD MUTUA

INDICADOR 12

Responsabilidad mutua

PARA QUE LA AYUDA SEA EFICAZ se requieren mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas en todos los niveles. Los donantes y los gobiernos de los países socios deben ser responsables ante sus ciudadanos y entre ellos en materia de eficacia de la ayuda.

El Indicador 12 analiza si existe un mecanismo en el país para la evaluación mutua de los avances en los compromisos de cooperación que surjan de la Declaración de París, o bien de los planes locales y las metas de la eficacia de la ayuda. Para que se considere existente dicho mecanismo, tres criterios deben cumplirse: (1) la existencia de una política o estrategia sobre ayuda; (2) metas específicas de eficacia de la ayuda a nivel de país, tanto para el país socio como para los donantes y (3) una evaluación sobre esas metas, realizada en los dos últimos años por los donantes y el país y debatida en un foro amplio y abierto. La meta de 2010 es que todos los países socios tengan establecidas revisiones de evaluación mutua que siguen estos criterios.

De acuerdo al gobierno guatemalteco no se tiene un mecanismo conjunto con los donantes para evaluar la eficacia y la eficiencia de AOD. Se espera poder diseñar un plan nacional de apropiación, armonización y alineación que permita monitorear los compromisos asumidos en el país y medir los avances y resultados. No obstante, se considera un logro importante el poder contar con tres productos concretos: la línea de base como punto de partida y las dos encuestas posteriores de los años 2009 y 2010. ■

NOTAS

1. El PEFA fue creado en 2001 por siete organismos. Actualmente, trabaja en colaboración con 25 miembros del Joint Venture sobre la GFP del DAC/OECD. Es un marco de referencia para la medición del desempeño en materia de la GFP y cuenta con 31 indicadores de alto nivel, que abarcan todo el ciclo de administración presupuestaria y todas las cuestiones de la GFP.

La información cuantitativa presentada en este capítulo proviene de los datos suministrados por los coordinadores nacionales a 31 de julio de 2011, tras un proceso de validación de la información realizada por los distintos actores de desarrollo del país. No ha sido posible modificar o corregir cualquier información recibida después de esa fecha.

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

REFERENCIAS

Gobierno de Guatemala (2010), Evaluación Conjunta Gobierno de Guatemala y Misión inter-agencial, Evaluación de daños y pérdidas sectoriales, octubre 2010.

OECD (2011a) DAC Statistics, <http://stats.oecd.org/Index.aspx>.

OECD (2011b), Country aid fragmentation tables. Pilot analysis of aid fragmentation at the partner country level drawing on evidence sourced from the OECD-DAC Creditor Reporting System. WP-EFF Task Team on Division of Labour and Complementarity, OECD, Paris.

OECD (de próxima aparición), OECD Report on Division of Labour: Addressing Cross-country Fragmentation of Aid, www.oecd.org/document/46/0,3746,en_2649_33721_46022446_1_1_1_1,00.html.

The World Bank Group (2011), World Development Indicators, <http://data.worldbank.org/indicator>, consultados el 23 de mayo de 2011.

