AMEXCID
AGENCIA MEXICANA
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA EL DESARROLLO

Global Partnership
for Effective Development Co-operation

INFORME
Avance de México en la implementación de los principios de la eficacia de la cooperación para el desarrollo: análisis de un país cooperante dual

INTRODUCCIÓN

Durante la Primera Reunión de Alto Nivel de la AGCED (1RAN) celebrada en la Ciudad de México en abril de 2014, los principios de la eficacia fueron refrendados y se asumieron diversos compromisos para promover su implementación en el terreno. En dicho marco, México aceptó asumir la copresidencia de la AGCED (junto Malaui y Países Bajos) en representación de los países con "carácter dual", es decir, que son tanto oferentes como receptores de cooperación internacional para el desarrollo (CID).

El Primer Informe de Progreso de la AGCED examinó el avance en la eficacia de la CID a medio término entre 2011 (fecha en que se asumieron los compromisos de Busan) y 2015 (año para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio); participaron 46 países y dotó de evidencia sustantiva a la 1RAN. La Segunda Ronda de Monitoreo nutrirá las discusiones discusiones hacia la 2ª. Reunión de Alto Nivel (2RAN) que se llevará a cabo en Nairobi, Kenia, en noviembre de 2016, y el presente informe pretende contribuir a dicho proceso.

México no había participado en este ejercicio, debido a su carácter de cooperante dual y a que la Declaración de Paris y los indicadores de la AGCED se enfocaban principalmente a las relaciones entre receptor y oferente. Sin embargo, como parte de los compromisos de ser co-presidente de la Alianza y como una contribución al proceso de revisión del Marco de Monitoreo –desde su propia perspectiva como país dual— México decidió realizar este "informe ad hoc" que revele nuestro progreso en la aplicación de los principios de la eficacia en un país oferente de cooperación sur – sur (CSS).

ALCANCE DEL INFORME

El presente informe tiene como propósito analizar la relevancia de cada indicador con respecto a la realidad de un país de renta media como México, tanto en su carácter de receptor como de oferente. De esta manera, llena un vacío de información sobre la aplicabilidad de los indicadores, en su diseño actual, para la cooperación sur-sur que realiza el país. Además, se sugieren futuras revisiones de la metodología para facilitar que los oferentes del sur puedan presentar información que permita analizar los diferentes conceptos que se miden a través del marco de monitoreo.

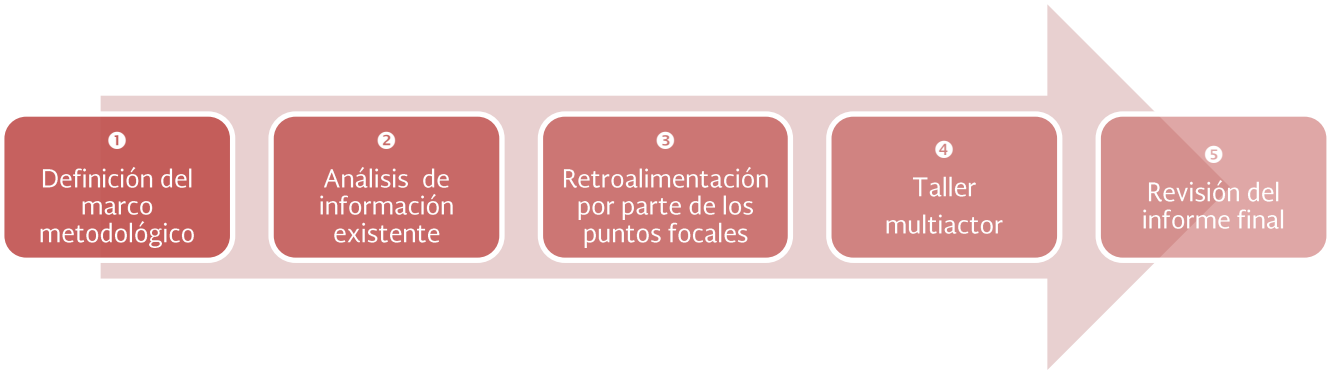
Durante el taller multiactor que permitió la discusión de los hallazgos del análisis, surgieron comentarios sobre diferentes dimensiones de la cooperación que México recibe y ofrece que podrían ser medidas, por ejemplo, el impacto de las intervenciones o la descentralización de la cooperación. No obstante, el informe se ciñe a analizar los indicadores utilizados actualmente en el marco de monitoreo de la AGCED que tiene como objetivo analizar la eficacia de la cooperación para el desarrollo, entendida particularmente al nivel de la relación entre oferente y receptor y con base en los principios de la eficacia. Las ideas compartidas sobre medición de otros aspectos de la cooperación son insumos para futuros procesos.

PROCESO DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

La AMEXCID, coordinadora en México de la cooperación internacional para el desarrollo, funge también como la institución que coordina el proceso de recolección de información e integración del presente informe. El proceso tuvo las siguientes características:

- El marco actual fue ajustado para que refleje las características de un país como México.
- Como principal mecanismo de convocatoria para la consulta con otros actores, la AMEXCID utilizó sus Consejos Técnicos creados en 2014, espacios de diálogo ya institucionalizados con sociedad civil, sector privado, gobiernos locales y sector académico.
- El proceso de integración de la información mantuvo un carácter multiactor:
    - Sociedad Civil: La Alianza de las Organizaciones de la Sociedad Civil para la Eficacia del Desarrollo (AOED) fue el punto focal para conducir el proceso de consulta. El Consejo Técnico Social, con AMEXCID y la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil de la SRE, diseñaron un cuestionario con las preguntas originales del marco de monitoreo y con un grupo de preguntas adicionales sobre la participación de las OSC mexicanas en la cooperación para el desarrollo en el exterior.
    - Sector Privado: La información fue recolectada durante el lanzamiento de la "Alianza por la Sustentabilidad", plataforma que la AMEXCID crea para institucionalizar la colaboración con el sector privado con la finalidad de promover proyectos de cooperación internacional que contribuyan a implementar la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.
    - Gobiernos Locales: el Consejo Técnico, a través de asociaciones de gobiernos locales a nivel estatal y municipal, organizó un cuestionario sobre los temas de apropiación y mutua rendición de cuentas.
- Oferentes: Con base en la Información recogida de oferentes proveedores de cooperación en México en 2015, se extendió la consulta para completar la información relacionada con proyectos de más de un millón de dólares. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como punto focal para la cooperación financiera, participó en algunas partes del proceso.

La versión preliminar del informe fue revisada y analizada durante el taller multiactor llevado a cabo en junio y que contó con la participación de sociedad civil, sector privado, gobiernos locales, parlamentarios, otras Secretarías de Estado, así como diversas áreas de la Secretaría de Relaciones Exteriores y AMEXCID. La integración de este informe está resumida en la Figura 1. En su carácter de coordinador nacional, la definición del marco metodológico fue responsabilidad de la AMEXCID, así como el análisis de información derivada de las consultas realizadas por la Agencia entre 2014 y 2016.



La cooperación orientada a resultados que responden a las prioridades de los países en desarrollo

Indicador 1. Grado en que los proveedores de cooperación al desarrollo utilizan los marcos de resultados de los países

Sobre el indicador: La metodología del indicador es nueva. La finalidad de este indicador es aportar información objetiva sobre el grado y la forma en que los oferentes utilizan los marcos de resultados existentes, nacionales y liderados por los países, como un instrumento de orientación para centrar la cooperación al desarrollo en resultados que respondan a las prioridades de los países receptores de cooperación.

El indicador es parcialmente aplicable para México

Oferente: La mayoría de la cooperación ofrecida por México es técnica y su escala no siempre permite el uso de indicadores extraídos directamente de marcos nacionales de monitoreo. Se sugiere el uso de un indicador ajustado para poder incorporar los intercambios de la CSS.

Receptor: Se ha logrado generar coordinación entre los proyectos/financiamientos con los objetivos nacionales de desarrollo. Además, particularmente en la cooperación financiera, existe un creciente uso de indicadores existentes mexicanos por otros actores de cooperación internacional para el desarrollo.

Como oferente:

En 2014 y 2015, AMEXCID realizó ajustes a las herramientas para presentar proyectos que propicien diseños de proyectos más avanzados. En los documentos de presentación de propuestas utilizados por México, se solicita el establecimiento de un vínculo entre el proyecto de cooperación, las políticas públicas y las prioridades nacionales del socio. Los proyectos de más de un millón de dólares financiados por el Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe se otorgan a partir de una petición específica del país interesado.

La ejecución de la CID Mexicana está basada en la complementariedad, sostenibilidad y cofinanciamiento (según las posibilidades del socio), lo que facilita la apropiación por parte de los países receptores. Por otro lado, existen proyectos de cooperación horizontales, donde la cooperación claramente contribuye a ambos países involucrados. En este caso, la alineación debe ser mutua.

Si el objetivo de la medición es "vincular los programas de cooperación para el desarrollo con las políticas y procedimientos de los países y para apoyar la supervisión interna y la rendición de cuentas por el uso de la financiación del desarrollo cooperación y resultados", el indicador ajustado podría cubrir hasta qué punto los intercambios de CSS se considera que contribuyen a la consecución de los objetivos sectoriales.

Como receptor:

Con base en una encuesta aplicada por AMEXCID en 2015 en el marco de la 1ª reunión de coordinación de socios cooperantes para el desarrollo de México y las herramientas para la 2ª Ronda de Monitoreo, se determinó que Alemania, EE.UU. y la Unión Europea son los principales oferentes bilaterales con programas/proyectos de más de 1 millón de dólares aprobados en 2015.

En el caso de la cooperación financiera otorgada por organismos financieros internacionales la mayor parte de los préstamos de más de 1 millón de dólares considerados para este reporte son de tipo no concesional y provienen del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) y la Agencia Francesa de Desarrollo (AfD). Existen aportaciones concesionales, pero en menor medida.

En todos los casos, se encontró alineación entre los proyectos y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas sectoriales; los documentos del proyecto lo indican así.

En el caso de los proyectos con oferentes bilaterales, el porcentaje de los indicadores establecidos en los marcos de resultados mexicanos varía dependiendo del país oferente. La UE es el oferente bilateral que hace mayor uso de ellos. Alemania reconoce que para la mayoría de los proyectos existen indicadores en los marcos mexicanos. EUA no utiliza necesariamente los indicadores de resultados del país.

	Se realizó una encuesta a los estados para conocer su percepción en materia de apropiación de la CID. De los 10 estados que proporcionaron información, la mayoría reportó ser beneficiario de cooperación técnica. La mayoría de los proyectos registrados se planearon de manera conjunta con los socios. De los objetivos de los proyectos, el 40% fueron diseñados usando instrumentos de planeación estatal/municipal y el 30% a través de la estrategia de cooperación del socio. No obstante, la representatividad de los resultados es limitada considerando el número de estados participantes. Al momento de la recolección de datos, AMEXCID en colaboración con el PNUD están llevando a cabo un ejercicio de mapeo comprehensivo sobre la cooperación a nivel estatal y municipal. Se espera que este esfuerzo nos permita contar con más información para conocer las necesidades y alcances de la cooperación descentralizada.

Consideraciones del contexto nacional:

- La Ley de Planeación (vigente desde 1983) establece las normas y principios básicos para llevar a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encausar las actividades de la Administración Pública Federal. En ella se define la metodología para la construcción y monitoreo de Planes Nacionales de Desarrollo (sexenales), Programas Sectoriales y Programas Especiales, los cuales comprenden objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores. La ejecución de esta planeación se realiza con base en el enfoque de Gestión para Resultados que se instrumenta a través del Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PBR-SED), plasmada en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Asimismo, la Ley General de Desarrollo Social de 2004 determina la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) cuyo objeto es "normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social que ejecuten las dependencias públicas"[1] para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

- La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) mandata la creación del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID), instrumento que establece las bases para la planeación y ejecución de las acciones de cooperación tanto de oferta como de recepción de cooperación (prioridades geográficas, sectores prioritarios, líneas de acción e indicadores de desempeño). Cabe destacar que los sectores salud y medio ambiente (particularmente agua) incluyen líneas estratégicas en materia de cooperación internacional en sus programas sectoriales, además de estar reflejados en el PROCID.

[1] Ver la página oficial de CONEVAL http://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Quienes-Somos.aspx

Sociedad Civil actúa en un entorno que potencia al máximo su participación y su contribución al desarrollo

Indicador 2. Evaluación del entorno favorable para las OSC

Sobre el indicador: La metodología para este indicador es nueva**.** Busca evaluar el grado en que gobiernos y oferentes de cooperación al desarrollo contribuyen a crear un entorno favorable para las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y en qué medida las OSC están aplicando los principios para la eficacia del desarrollo en sus propias actividades. El indicador está estructurado en torno a un cuestionario de cuatro módulos que abarca: (1) espacio de diálogo entre múltiples partes interesadas sobre políticas nacionales de desarrollo; (2) eficacia del desarrollo de las OSC: rendición de cuentas y transparencia; 3) cooperación oficial al desarrollo con las OSC; y (4) marco legal y reglamentario de las OSC.

El indicador podría ser aplicable para México pero de forma limitada

La inclusión de actores de la sociedad civil en la planeación nacional de desarrollo, así como la construcción institucional para la participación de la sociedad civil inició de manera independiente a los procesos de la eficacia de la cooperación al desarrollo.

Entorno para las OSC en México:

Con el interés de institucionalizar el diálogo con actores que no son sujetos de la LCID, la AMEXCID ha formalizado espacios de diálogo en forma de **Consejos Técnicos** ad hoc. En 2014 se instalaron cinco consejos técnicos cuyos planes de trabajo están en proceso de diseño, para consolidar acciones conjuntas. Estos consejos son: i) Consejo Técnico Académico y Científico, ii) Consejo Técnico Empresarial, iii) Consejo Técnico de Gobiernos Locales, iv) Consejo Técnico Social y v) Consejo Técnico Asesor de Alto Nivel. El Consejo Técnico Social está construyendo un plan de trabajo enfocado a la consolidación del ambiente favorable y en las vías de colaboración con la AMEXCID para la colaboración como agentes ejecutores de oferta mexicana de cooperación. Además, la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene una Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil con el objetivo de incorporar la voz de la sociedad civil en los foros internacionales.

Para este ejercicio, 50 organizaciones de la sociedad civil (de 125 encuestadas) respondieron cuestionarios para analizar el entorno favorable para las OSC, de acuerdo a la guía para la 2ª Ronda de Monitoreo. Uno fue organizado por el punto focal de la Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo[2] y otro por el punto focal del Consejo Técnico Social. Los resultados de las encuestas revelan que existe una **participación de la Sociedad Civil** en la definición de prioridades, objetivos y metas de la cooperación del país, pero esa participación podría ser más regular, incluyente y vinculante para maximizar la posibilidad de incidencia. La sociedad civil cuenta con espacios para el **diálogo multilateral sobre políticas de desarrollo** nacionales, pero existe la percepción de que este tiene carácter ocasional, lo cual limita su formalidad y eficacia. En cuanto a **transparencia y rendición de cuentas**, la mayoría de la sociedad civil identifica mecanismos para ello. Sin embargo, se evidencia una necesidad de mayor coordinación entre gobierno y sociedad civil. En cuanto al **marco legal**, se reconoce la existencia de uno que permite el funcionamiento de la sociedad civil, pero cuya aplicación aun presenta brechas para ser realmente igualitario.

Consideraciones de contexto nacional

- La **Ley de Planeación** establece las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática que prevé la elaboración del PND incluyendo los planteamientos de los grupos sociales, pueblos y comunidades indígenas interesados, además de integrar la perspectiva de género.
- Desde 2004 existe la **Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil**, que promueve el involucramiento de las organizaciones como complemento de la actuación pública en diversas esferas del desarrollo.

[2] Para ver el reporte completo consultar:
http://equipopueblo.org.mx/descargas/ANALISIS%20ENCUESTA%20DE%20MONITOREO%202DA%20RONDA.pdf

Participación y contribución del sector privado al desarrollo

Indicador 3. Índice de calidad del diálogo público-privado

Sobre el indicador: La metodología para el indicador es nueva. Este indicador se centra en la calidad del diálogo público-privado (DPP) a nivel nacional. Reconoce la importancia de un diálogo incluyente con el sector privado para construir un entorno político que favorezca el crecimiento y el desarrollo sostenible. Su construcción se basa en herramientas desarrolladas por el Banco Mundial, además de una combinación de puntuaciones cuantitativas procedentes de fuentes internacionales y evaluaciones cualitativas de origen nacional relativas al contexto del país para los procesos de diálogo incluyente público-privado.

El indicador no es del todo relevante para el contexto mexicano

El indicador no es completamente relevante al contexto mexicano, particularmente por la generalidad del cuestionario cualitativo sobre el proceso de diálogo público-privado y el número de mecanismos, programas, centros de coordinación y las interacciones con el sector privado, tanto a nivel nacional como subnacional.

Disposición del país para organizar procesos de diálogo público-privado:

El Instituto Nacional de Emprendimiento (INADEM) fue creado específicamente para fomentar y apoyar el desarrollo del sector privado. Además, otras secretarías y bancos nacionales de desarrollo también contribuyen a este objetivo desde una perspectiva especializada. Cámaras, Asociaciones, sindicatos y agrupaciones de CEOs participan en un diálogo regular con diversos actores gubernamentales para una amplia gama de cuestiones políticas.

En el **diálogo con sector privado para la cooperación al desarrollo** se reportan dos procesos relevantes:

1) El esfuerzo por conocer la posición del Sector Privado sobre la nueva Agenda de Desarrollo y nutrir las discusiones previas a su adopción; México en conjunto con Alemania, llevó a cabo el evento "*Living a New Global Partnership; The Post 2015 Development Agenda and Private Sector Engagement*" (abril 2015), el cual convocó a más de un centenar de representantes del sector empresarial, académico y gubernamental. De este esfuerzo, se lograron identificar recomendaciones puntuales sobre diferentes temas, tales como: el papel del Estado con respecto a la participación del Sector Privado, alianzas incluyentes, monitoreo sobre sostenibilidad del sector privado, Negocios Incluyentes y la integración de cadenas inclusivas de suministro.
2) AMEXCID inició recientemente un proceso de diálogo más estructurado con el lanzamiento de la Alianza para la Sostenibilidad, una plataforma de colaboración empresarial que establece un diálogo permanente entre AMEXCID y el sector privado en México para impulsar proyectos de desarrollo orientados al cumplimiento de la Agenda 2030. En el primer diálogo para la Alianza para la Sostenibilidad participaron 61 empresas, 9 asociaciones empresariales, 12 fundaciones y 4 organismos internacionales de desarrollo y a partir de la discusión sostenida, se identificaron hallazgos relevantes al diálogo con sector privado. Durante el evento, se evidenció que existe interés del sector privado para interactuar con la AMEXCID. Las cámaras de comercio y las asociaciones son cruciales para mantener el diálogo y mapear e identificar los esfuerzos en ejecución.

Consideraciones

- En conformidad de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se creó un Consejo Técnico ad hoc empresarial para intercambiar e incorporar distinto enfoques de manera regular con el sector privado. Este Consejo asesorará a AMEXCID en la definición de políticas, planes, programas y acciones de cooperación internacional para el desarrollo. Los miembros serán renovados al finalizar este período.

Transparencia

Indicador 4. la información sobre la cooperación al desarrollo se pone a disposición pública

Sobre el indicador: La metodología para este indicador es nueva. Se busca proporcionar información sobre el grado en que los oferentes de cooperación al desarrollo implementan el "estándar común y abierto" para la publicación electrónica de información oportuna, exhaustiva y prospectiva sobre los recursos proporcionados por la CID. El indicador analiza la disponibilidad de información reportada al *Creditor Reporting System (CRS)/ Forward Spending Survey (FSS)* y la Iniciativa Internacional sobre Transparencia de la Ayuda (IATI por sus siglas en inglés). Se basa en un enfoque compuesto que combina la evaluación de la información comunicada al CRS/FSS y de la transmitida a la IATI. Los análisis están dirigidos por las secretarías del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de la IATI, respectivamente.

El indicador no es completamente aplicable para México

Actualmente, México no participa en IATI y tampoco reporta al Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE, ya que no es miembro pleno. El enfoque usado no es totalmente compatible con todos los tipos de intercambios de CSS, por ejemplo, la gestión de cooperación técnica y los recursos movilizados, así como la etapa de desarrollo de los sistemas de gestión de información de CSS.

Como oferente:

La principal diferencia entre la información de oferentes tradicionales y el sistema mexicano, así como una de las razones de México para no reportar al IATI, está en el énfasis en los presupuestos (Ayuda Oficial al Desarrollo). Sería insuficiente que México registrara únicamente los montos presupuestados y su gasto, ya que la cooperación técnica (principal modalidad de la oferta de México) que se brinda se realiza mediante el envío de servidoras y servidores públicos, expertos en temas de política pública, que comparten su conocimiento sin ningún pago adicional. En este caso, no existe un presupuesto planificado para un equipo completo que coordine el proyecto. Por lo tanto, una aproximación del valor de la cooperación sólo puede ser adecuadamente registrada si al menos el costo de oportunidad para la Administración Pública Federal es tomado en cuenta.

Por otro lado, los oferentes tradicionales llevan décadas construyendo metodologías de medición, sistemas de información y, en general, existe una capacidad institucional desarrollada para llevar a cabo el levantamiento de información, monitoreo y seguimiento de datos. Muchos países cooperantes del sur tienen agencias relativamente jóvenes en su función de oferentes, y aún se están desarrollando procesos y sistemas para recolectar, analizar y difundir la información sobre la CID. Además, la información está distribuida en una cadena larga de actores, a diferencia de muchos oferentes tradicionales que tienen un director por proyecto y contratan a consultores para proveer cooperación como tal.

Con la finalidad de avanzar en la medición rigurosa y análisis sistemático de la CID, AMEXCID desarrolló una **metodología para cuantificar la CID** otorgada por México que incluye el cálculo del costo de oportunidad de mandar a nuestros expertos además de los desembolsos incurridos en la movilidad de los expertos. Entre otros elementos, incluye una metodología para calcular la concesionalidad en el caso de la cooperación financiera otorgada.

La LCID establece la creación del **Registro Nacional** de Cooperación Internacional para el Desarrollo **(RENCID)** que deberá contener información detallada sobre programas, proyectos, erogaciones, resultados, evaluaciones e instrumentos jurídicos que respaldan las acciones de cooperación en las que México participa y que alimentará a un **Sistema de Información de Cooperación Internacional para el Desarrollo.**

La plataforma que alberga al RENCID y la metodología mexicana de cuantificación fueron creados con base en ejercicios de medición previos realizados por la AMEXCID. Este proceso ha permitido que, por primera vez, se reporten los montos de cooperación mexicana ofrecida. La publicación fue posible en 2014 con datos de 2011 y 2012.

Las directrices y experiencia de crear nuestra metodología y sistema de información se ha compartido con otros cooperantes del sur que, igualmente, están en proceso de desarrollar sus propios procesos de gestión de información.
Consideraciones de contexto • No existe un modelo agregado por países de CSS para medir y registrar la CID. Mundialmente, se ha intentado desarrollar este tipo de metodología. El Programa Ibero Americano de CSS sigue siendo el programa más avanzado, ya que ha logrado acordar un modelo para analizar proyectos de CSS. El Informe de la CSS publicado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) no tiene un enfoque en la monetarización.

La cooperación es más previsible (previsibilidad anual)

Indicador 5a. Proporción de la financiación de la cooperación al desarrollo desembolsada dentro del año fiscal que había sido programada por los proveedores de cooperación al desarrollo

Indicador 5b. Proporción de la financiación de la cooperación al desarrollo cubierta por previsiones de fondos a nivel nacional

Sobre el indicador: Este indicador se centra en la previsibilidad de la cooperación al desarrollo en el año de la información. De esta manera, se quiere resaltar la capacidad de un gobierno para aplicar políticas y estrategias de desarrollo nacional como fueron planeadas puede verse gravemente afectada por los déficits en el importe total de financiación para el sector público, así como por los retrasos en los desembolsos anuales de la financiación programada. El indicador mide la brecha entre el desembolso planeado para la CID por los donantes y el ejercido de manera efectiva como lo reporta el oferente.

El indicador es parcialmente aplicable para México.

Oferente: El indicador no es totalmente aplicable para la CSS, particularmente para el caso de la cooperación técnica. Los presupuestos designados para este tipo de cooperación cubren únicamente los componentes de movilidad del personal experto y la previsibilidad no solamente depende de esta variable.

Receptor: En México, al menos en cooperación financiera, la responsabilidad en términos de desembolsos se comparte con el receptor. Además, estos indicadores están enfocados en desembolsos al sector público y no capta los desembolsos hechos a otros actores, como OSCs.

Como oferente:

La implementación de proyectos depende, en muchos casos de que las agendas institucionales de ambos países coincidan y de que haya disponibilidad de personal experto y recursos también por el país contraparte (especialmente en los esquemas de costos compartidos en programas de cooperación bilateral técnica y científica).

En México, la cooperación técnica no es contratada sino "prestada" por las instituciones públicas nacionales. El personal experto nacional no recibe pago adicional por la cooperación brindada y únicamente se contabilizan los desembolsos por concepto de movilidad.

Debe tomarse en consideración que la administración y coordinación es un tema importante en la cooperación sur-sur de carácter técnico, y que impacta de manera significativa a la implementación.

Como receptor:

De los oferentes de cooperación bilateral consultados, la UE desembolsó el 19% de lo previsto para el sector público y Alemania el 100%. EUA no tenía previsto canalizar el financiamiento hacia el sector público, generalmente la implementación es a través de las OSC y el sector privado. En la mayoría de los casos, para los proyectos previstos para el sector gubernamental, se cuenta con información sobre los recursos disponibles a solicitud de la institución.

En el caso de la cooperación financiera, los préstamos de rápido desembolso otorgados en 2015 por el KfW y la AFD fueron desembolsados por completo en el mismo año. Para los préstamos del BID, el BM y el FIDA depende del ritmo de ejecución por parte de las entidades ejecutoras y, en todos los casos, de acuerdo a las necesidades financieras del gobierno federal y de los techos de endeudamiento autorizados por el Congreso. Por lo tanto, la responsabilidad es mutuamente compartida entre el receptor y el oferente.

Durante la elaboración de este reporte, se descubrió que aún entre y dentro de instituciones federales, el entendimiento de la dinámica de la cooperación para el desarrollo varía. Para el futuro, será importante considerar las diferentes perspectivas de todas las instituciones y actores intermedios respecto a la previsibilidad y efectividad de la CID recibida.

Consideraciones

- El **Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID),** pilar financiero de la AMEXCID y con características únicas que permitirá la vinculación de fondos de donantes tradicionales para ejecución nacional, recepción de aportaciones del sector privado para oferta de cooperación, creación de subcuentas con fondos mixtos, y ejecución de proyectos multianuales.

La ayuda se incluye en presupuestos sometidos a control parlamentario

Indicador 6. Porcentaje de la financiación de la cooperación al desarrollo programada para desembolso que se ha registrado en los presupuestos anuales aprobados por el poder legislativo de los países en desarrollo.

Sobre el indicador: La formulación del presupuesto es una característica central del proceso político en todos los países. El grado en que las contribuciones financieras de los oferentes de cooperación al desarrollo al sector público se reflejan de forma completa y precisa en el presupuesto constituye una medida importante en que se está haciendo un esfuerzo cabal por conectar los programas de cooperación al desarrollo con las políticas y los procesos del país, así como por sustentar una supervisión y una rendición de cuentas nacionales sobre el uso de la financiación de la CID y sus resultados. Otras modalidades de cooperación, como el apoyo a proyectos, también pueden y deben registrarse en éste, incluso si los fondos no transitan por el tesoro público.

El indicador en parcialmente aplicable para México

Oferente: Al ser un país oferente principalmente de cooperación técnica, no es precisamente viable que los montos de cooperación se reflejen en los presupuestos del país receptor.

Receptor: El indicador puede ser aplicable en el caso de la cooperación financiera no concesional, al ser considerada dentro de los techos de endeudamiento en el presupuesto anual de México.

Como oferente:

La cooperación de México es principalmente técnica y, por lo general, proporcionada por personal experto de las secretarías de Estado y que no recibe ninguna remuneración adicional por participar en iniciativas de CSS. Los presupuestos y agendas previstos para este tipo de cooperación son aproximados, ya que depende de la disponibilidad de personal experto por parte de México y la coincidencia de agendas entre ambas partes.

Los parlamentarios son actores clave de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y, en ese sentido, la AMEXCID con la finalidad de sensibilizar, informar e involucrarlos ha emprendido un acercamiento estratégico, con dichos actores, en los esfuerzos de México en materia de CID.

Como receptor:

La cooperación otorgada por organismos financieros internacionales se encuentra prevista dentro de los techos de endeudamiento aprobados por el Congreso y se enmarcan en los programas presupuestales.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Fiscal establece que todas las donaciones de fuentes externas aprobadas (sean oferentes bilaterales y organismos financieros internacionales) deben ser ejecutadas en el cumplimiento de los fines específicos para los que se hayan concedido, y deben ser incluidas como parte del presupuesto anual del programa de la institución receptora. Esta provisión implica que todo financiamiento externo recibido por instituciones públicas debe estar incluido como parte del presupuesto planeado para cada año fiscal y no constituye recurso adicional (excepto en caso de donaciones, donde si puede ser adicional, pero debe ser reportado en el presupuesto).

La SHCP reporta trimestralmente los recursos desembolsados por créditos externos.

La responsabilidad mutua entre los actores de cooperación al desarrollo se potencia mediante evaluaciones incluyentes

Indicador 7. Porcentaje de países que realizan evaluaciones mutuas incluyentes de los avances logrados en el cumplimiento de los compromisos acordados

Sobre el indicador: Este indicador, destinado a medir los avances realizados por los países receptores de cooperación en materia de evaluaciones mutuas, es una versión modificada del indicador 12 de la Encuesta de monitoreo de la Declaración de París (OCDE, 2011), a partir de las lecciones aprendidas y los datos empíricos sobre responsabilidad mutua a nivel nacional (incluidos los datos generados por el DAES para el Foro sobre Cooperación al Desarrollo de las Naciones Unidas).

El indicador es medible para México, pero podría ajustarse

Oferente: Es aplicable sin embargo, ya existen los mecanismos de evaluación; podría ajustarse para elevar la relevancia.

Receptor: Falta profundizar el ejercicio de retroalimentación y la inclusión de todos los actores involucrados. El objetivo es aumentar el grado y la cantidad de otros actores más allá de los gobiernos.

Como oferente:

Una vez definidos los temas de colaboración y analizadas las propuestas, la cartera de proyectos que integra un nuevo programa de cooperación bilateral se aprueba en una Reunión de Comisión Mixta (Comixta). Entre los acuerdos derivados de la Comixta, se establecen los mecanismos de monitoreo y evaluación.

Los ejercicios de revisión/evaluación se llevan a cabo antes de celebrar la reunión de comisión mixta para aprobar nuevos programas. Se centran en analizar si los proyectos comenzaron ejecución y están avanzando a un ritmo satisfactorio, no son evaluaciones de resultados, de proceso o de diseño. Además, hay que tener en cuenta que, a pesar de que se llevan a cabo evaluaciones, no todas las contrapartes del sur tienen sus propios procesos formales de evaluación para dar seguimiento.

En 2015, la AMEXCID dio un paso al impulsar evaluaciones de resultados de la cooperación ofrecida a la región prioritaria y elaboró la Estrategia de Evaluación 2015-2016, a partir de la cual se desarrolló el primer estudio de resultados de la cooperación bilateral con Honduras. Este fue un estudio piloto que le permitirá a la AMEXCID emitir su propia Política de Evaluación.

Como receptor:

La mayoría de los oferentes reportaron llevar a cabo evaluaciones conjuntas, pese a que el uso y distribución de los resultados es aún limitada, lo que obstaculiza el ciclo de aprendizaje y la rendición de cuentas. En 2015, AMEXCID realizó una encuesta entre todos los oferentes en relación con sus procesos de evaluación y la participación de todos los actores relevantes en dichos procesos. No todos los oferentes respondieron. Hay poca retroalimentación de las contrapartes, y los ejercicios de evaluación no siempre involucran a todos los actores necesarios. Finalmente, es importante mencionar que algunas contrapartes rara vez solicitan acceso a las evaluaciones que resultan de los ejercicios.

El Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018 establece que los principios y lineamientos que México debe seguir en materia de CID son: apropiación, alineación, armonización, mutua responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas.

Igualdad de género y empoderamiento de la mujer

Indicador 8. Porcentaje de países con sistemas que efectúan el seguimiento y hacen públicas las asignaciones atribuidas a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer

Sobre el indicador: Analiza si existe una declaración oficial del gobierno sobre un sistema para efectuar el seguimiento de las asignaciones presupuestales en la materia, si se hace un seguimiento sistemático, existencia de liderazgo y supervisión del sistema de seguimiento por una unidad específica y si la información es pública.

No es un indicador para analizar relaciones de cooperación

Este indicador examina sí el sistema de país es adecuado, pero no está completamente ligado a la CID. Se busca saber sí el país cuenta con declaración oficial sobre un sistema para el seguimiento de asignaciones atribuidas mujer y con un seguimiento sistemático de las asignaciones atribuidas a la igualdad de género y al empoderamiento de la mujer, así como, si la unidad de gobierno central dirige y supervisa dicho sistema y el acceso a este tipo de información para el público en general.

Situación nacional sobre seguimiento del presupuesto para igualdad de género:

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) señala que el proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá las previsiones de gasto que correspondan a las erogaciones para la Igualdad entre mujeres y hombres; anexos informativos con la metodología, factores, variables y fórmulas utilizadas; y establece que se entregará al Congreso de la Unión información mensual y trimestral que reporte la evolución del gasto público previsto. El Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 establece como uno de sus tres ejes transversales la Perspectiva de Género, que deriva en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, PROIGUALDAD. La Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) mandata la expedición de las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. En México existe legislación y una posición oficial del gobierno en relación con la presupuestación con perspectiva de género, la cual es monitoreada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y existe en el presupuesto federal desde 2008. Adicionalmente, esta información está disponible al público.

Las disposiciones en la materia, como en el caso de la apropiación sociedad civil, no se originaron con la agenda de la eficacia de la ayuda.

Consideraciones

- El **Programa Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores**2013-2018 establece como línea estratégica fomentar acciones de igualdad en la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Considerando a la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres como factores transversales del desarrollo.
- Adicionalmente, el (RENCID) cuenta con un indicador para identificar proyectos que contemplen perspectiva de género.
- La AMEXCID, como coordinadora de la cooperación al desarrollo que recibe México, y como órgano desconcentrado de la SRE, debe ceñirse al PROIGUALDAD SRE.

Instituciones eficaces (se potencian y usan los sistemas nacionales de los países en desarrollo)

Indicador 9a. Calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas de los países en desarrollo
Indicador 9b. Uso de los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas y de adquisiciones

Sobre el indicador:

9a: Análisis externo basado en la Evaluación de las políticas e instituciones nacionales (EPIN – CPIA por sus siglas en inglés) del Banco Mundial.

9b: Combina el indicador 5a de la Declaración de París (uso de los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas) y el indicador 5b (uso de los sistemas nacionales de adquisiciones) para ofrecer un único indicador compuesto, el porcentaje de los desembolsos de cooperación al desarrollo para el sector público usando los sistemas de GFP y de adquisiciones (promedio del uso de los cuatro componentes a-d enumerados) del país receptor.

El indicador puede ser medido, sin embargo, la relevancia no es la misma para México que para un país receptor neto.[3]

Oferente: Cabe destacar que la relación entre los organismos financieros internacionales y México es buena y de alta confianza. Sin embargo, sería pertinente analizar el grado de confianza y el flujo de información entre la SHCP y los actores nacionales involucrados para mejorar e incrementar el uso de los sistemas nacionales.

Receptor: Es medible para el caso de la cooperación financiera, no así para la cooperación técnica.

Como oferente:

La cooperación financiera de México para proyectos de infraestructura (Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe) fue canalizada a través de instituciones financieras internacionales como la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). El uso de organismos financieros internacionales se debe a las dificultades que representaría la ejecución directa con México. Es necesario analizar hasta qué grado existe un interés de parte de los países receptores de utilizar los sistemas nacionales para operar los recursos.

En el caso de la cooperación técnica mexicana, el indicador no es aplicable ya que se comparte el conocimiento y mejores prácticas directamente de los expertos e instituciones mexicanas.

Como receptor:

Todos los flujos no concesionales generalmente utilizan los sistemas de nacionales de ejecución del presupuesto, informes financieros y procedimientos de auditoría. México ha armonizado los sistemas de adquisiciones con el BID y el Banco Mundial. Se puede decir que, en ciertos casos como el de los préstamos para desarrollo de políticas (policy-based loans), el uso de los sistemas de país es absoluto. Existe un valor agregado en el caso de la cooperación financiera que es la asistencia técnica y el acompañamiento y asesoría del organismo financiero internacional. El control fiduciario que se realiza por los expertos del organismo también funciona para el fortalecimiento institucional.

Vale la pena mencionar que el nivel de confianza entre las instituciones financieras y la SHCP es alto, y que el flujo de información es eficiente y transparente. Esto puede ser una característica de los países de renta media con sistemas nacionales más avanzados. En el caso de México, la relevancia del indicador disminuye, por lo que es necesario identificar cuál es el aspecto de mejora que necesita ser medido en materia de uso y desarrollo de los sistemas nacionales.

Por su parte, cuando un gobierno estatal quiere tener acceso a financiamiento externo, necesita hacerlo a través de la banca de desarrollo, por lo que aún en cooperación descentralizada, se utilizan los sistemas nacionales.

[3] Las clasificaciones de la EPIN (CPIA por sus siglas en inglés) ayudan a determinar el tamaño relativo de los préstamos consecionales y donaciones del Banco Mundial a países de ingreso bajo; a México, como país de ingreso medio, no le aplica.

La ayuda no está ligada Indicador 10. Porcentaje de ayuda totalmente desligada
Sobre el indicador: Se basa en la autodeclaración sobre el nivel de vinculación de los oferentes de cooperación al desarrollo a través del Sistema de Notificación de los Países Acreedores (CRS) del CAD de la OCDE.
El indicador es debatible para los oferentes de CSS El indicador no aplica a países no miembros del CAD y que no reportan en el CRS, como es el caso de México. Por otro lado, existe un debate importante particularmente entre países del sur respecto a que uno de los principios de la CSS es, de hecho, el beneficio mutuo, de acuerdo a lo establecido en el documento final de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, celebrada en2009.[4]
Como oferente: Toda la cooperación financiera de México es desligada. Las reglas de operación del Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe fueron modificadas en 2015, con lo cual toda la cooperación financiera en esta categoría está desligada. La cooperación solicitada a México es principalmente técnica y enfocada a compartir sus experiencias y *know-how*, particularmente respecto a su política pública, por lo tanto, los expertos enviados son mexicanos.

[4] A/RES/64/222, Documento final de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, celebrada en Nairobi del en diciembre de 2009, disponible en: http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/Nairobi%20Outcome%20Document.pdf