

La efectividad de la cooperación para el desarrollo mexicano y sus mecanismos de monitoreo y evaluación

Aunque en la literatura académica y en los manuales e informes oficiales de CID no existe un listado de factores definitivos o que por sí mismos garanticen la efectividad de las acciones y resultados de dicha actividad, sí existen experiencias y estudios que en su conjunto pueden aumentar las probabilidades de ello.

Entre algunos de los factores que pueden promover la efectividad de la cooperación internacional, sin estar jerarquizados en un orden preciso, y siempre y cuando estén adaptados a las particularidades nacionales en cuestión, se encuentran que ésta debe ser:

- Complementaria respecto a las capacidades nacionales;
- Puntual en materia de ámbito de acción y periodo de instrumentación;
- Clara en materia de propósitos establecidos y estrategias conducentes para lograrlos;
- Definida, en términos de contar con reglas claras en cuanto a las responsabilidades asignadas entre las partes involucradas en sus procesos;
- No condicionada en términos políticos o, si ello ocurre, que éstos sean explícitos;
- Utilizada como complemento al esfuerzo ya puesto en marcha por la sociedad civil y autoridades locales;
- Autofinanciable tras el final de los apoyos externos aportados;
- Coherente y que cuente con adecuada coordinación y corresponsabilidad entre las partes involucradas;

| La efectividad de la cooperación para el desarrollo mexicana ...

- Capaz de conseguir apropiación por parte de los actores involucrados de los procesos y propósitos planteados;
- Adaptada a las necesidades del beneficiario, en sintonía con las capacidades del oferente;
- Realizada a través de instancias gestoras y coordinadoras especializadas;
- Provista de los mecanismos necesarios para identificar fortalezas; en caso contrario, deben identificarse elementos de oportunidad para actuar en consecuencia;
- Puesta en marcha mediante el espíritu de rendición de cuentas (con base en Stokke, 1995; Carothers, 1995; Heinz, 1995; OECD, 1997; Edwards, 2002).

Estos elementos, a los cuales deben añadirse los principios de eficacia de la ayuda (apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad) (OECD, 2005), de ninguna manera deben considerarse parte de un recetario terminado; quedarían inconclusos si no fuesen practicados al amparo de procesos en favor de una mejor institucionalidad o gobernabilidad de la cooperación para el desarrollo en el seno de los gobiernos.

En esencia, el fomento a la institucionalidad de la cooperación internacional pretende incentivar relaciones de colaboración entre el Norte y el Sur más igualitarias, participativas y responsables entre los actores involucrados, así como ejercer transformaciones internas a nivel país a efecto de mejorar su gestión interna en este ámbito mediante instituciones y procedimientos adecuados y dispuestos para ello. Ello con el fin de aumentar la predictibilidad de sus resultados, dedicados a incrementar cuantitativa o cualitativamente el bienestar en determinado grupo poblacional (Prado, 2011: 56).

Es decir, el funcionamiento y operatividad de las instancias dedicadas a la gestión y conducción de la cooperación internacional se sustentan en la aplicación de reglas o normas. El fin de tales reglas y normas consiste en promover procesos institucionalizados de sus actividades, en el sentido de que las acciones y resultados sean dura-

bles, predeterminadas, capaces de conducir el comportamiento del gobierno ejecutor y, por ende, moldeando las expectativas generadas en el ámbito de acción correspondiente (cfr. Jackson y Sorensen, Op. Cit: 105-109).

Esto, en menos palabras, significa que las instituciones gubernamentales nacionales dedicadas a la cooperación internacional, así como sus respectivas normas y procesos, tienen como fin esencial moldear, modificar, dirigir o regular el comportamiento de sus actores e instituciones, generando expectativas en torno al mejoramiento aquellos procesos, acciones y efectos inherentes a la práctica de dicha actividad (cfr. Viotti y Kauppi, 2012: 147-148). Ello es relevante, en particular porque la forma en que los gobiernos organizan las instituciones dedicadas al ejercicio de la cooperación influye de manera determinante en sus efectos (cfr. Lancaster, 2007: 23).

Ahora bien, para que la cooperación para el desarrollo emanada de gobiernos nacionales cuente con estándares adecuados de gobernabilidad y por ende de institucionalidad, en algún grado y dependiendo a cada contexto nacional en cuestión, es conducente que atienda, en mayor o menor grado, las siguientes o al menos la mayoría de las siguientes premisas:

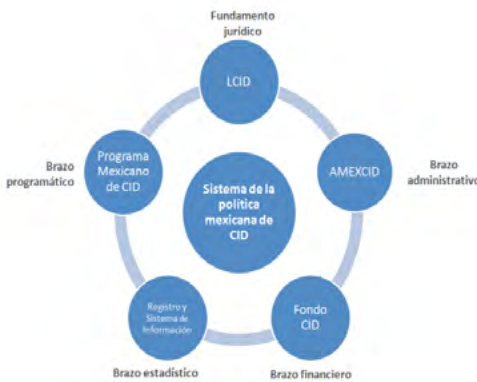
a) Legislación *ad hoc*, coherente con el contexto nacional, cuyos preceptos sean aplicables; b) Definición de objetivos explícitos, sectores, regiones y países prioritarios; c) Institución permanente y estable que gestione la cooperación; d) Sistema de control y registro de los convenios, programas y proyectos de cooperación; e) Recursos contabilizados, destinados a la colaboración externa; e) Procesos de evaluación sistemática de los resultados de las actividades realizadas; f) Mecanismos de rendición de cuentas, con miras a, en caso necesario, reconducir decisiones y acciones a favor de mejores estándares de calidad; todo ello en consonancia con los objetivos de política exterior del país en cuestión” (Prado, 2011: 58).

En concreto, para el caso mexicano, la Ley de CID (LCID) pretende atender a los rubros arriba mencionados, mediante el establecimiento de un renovado sistema de cooperación, el cual tiene como fin con-

formar un nuevo andamiaje jurídico e institucional que fortalezca a dicha actividad, en su dimensión de política pública de Estado. Con estas acciones, se pretende incrementar la efectividad de la cooperación internacional de México de manera integral, en su dimensión de instrumento a favor del desarrollo nacional y como mecanismo proactivo y solidario de política exterior.

El andamiaje señalado se conforma de la AMEXCID, el Programa Mexicano de CID, un fondo, un registro y un sistema de información. Se estipula que, en conjunto, mejoren los procesos de formulación, gestión, monitoreo y evaluación de los ejercicios de cooperación internacional realizados mediante instancias gubernamentales nacionales.

Figura 3. Sistema de cooperación establecido por la LCID



La AMEXCID, en su calidad de brazo ejecutor, es la instancia responsable de poner en marcha en su conjunto el resto del andamiaje referido, entre cuyas actividades conferidas se encuentran, además de gestionar proyectos de cooperación internacional, fungir como la entidad federal dedicada a impulsar y asimilar aquellos compromisos mundiales en marcha o en gestación que direccionan a la agenda global de desarrollo.

Como lo señaló Rogelio Granguillhome, primer director ejecutivo de la agencia, la AMEXCID tiene “ante sí el compromiso de construir

asociaciones estratégicas con capacidad de crear sinergias que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, a fin de refrendar la alianza de México con los esfuerzos globales de progreso equitativo” (Granguillhome, 2011, p. 14).

Bajo la perspectiva de que para estar en capacidad de incidir en los esfuerzos mundiales en materia de impulso al desarrollo es menester en primer lugar consolidar el ejercicio de la cooperación internacional dentro de cada país, y de que los registros, la transparencia y la redición de cuentas en torno a dichas actividades resultan una tarea fundamental, la referida ley hace énfasis en tales rubros. Concretamente, la ley estipula de manera precisa los elementos que deben comprender tanto el registro como el Sistema de Información de la CID de México.

Entre los primeros, se encuentran el crear el Registro Nacional de CID (artículo 27), como una función de la AMEXCID, en donde se inscribirán:

- I. La relación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal participantes en las acciones de cooperación internacional;
- II. Los acuerdos y convenios en materia de cooperación internacional suscritos por el gobierno mexicano con otros gobiernos y entidades multilaterales;
- III. Los proyectos y acciones de cooperación internacional en los cuales participen como receptores o donantes las dependencias e instancias consignadas en el artículo 3, y en cuya promoción, acuerdo y ejecución participen la Secretaría y/o la AMEXCID;
- IV. Las ofertas de cooperación internacional en materias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras presentadas a México por instituciones y gobiernos extranjeros y por organizaciones multilaterales;
- V. Las demandas de cooperación internacional en materia educativa, cultural, técnica, científica, económica y financiera, planteadas a México por terceros países;
- VI. Los sujetos enunciados en el artículo 3 que hubieran recibido de la Amexcid la calificación de cooperantes;

VII. Los acuerdos de cooperación internacional que celebren, tanto en calidad de oferentes como de demandantes, las dependencias y entidades consignadas en el artículo 3 y los centros de investigación pertenecientes al sector público;

VIII. Los informes de los cooperantes mexicanos y extranjeros al término de sus misiones de cooperación internacional;

IX. Los tratados internacionales y las disposiciones jurídicas referidas directa o indirectamente a la cooperación internacional para el desarrollo;

X. Los montos de las asignaciones presupuestales federales al Fondo Nacional para la Cooperación Internacional, así como los fideicomisos creados para el financiamiento de proyectos específicos;

XI. Las evaluaciones de los resultados finales de las acciones de cooperación internacional coordinadas por la AMEXCID,¹⁴ y

XII. Los montos, modalidades y ejercicio de los recursos financieros, las donaciones y las aportaciones en especie provenientes de gobiernos extranjeros y organismos internacionales, que se deriven de los esquemas de cooperación internacional de los que forme parte el Estado Mexicano (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011).

Por su parte, conforme al mandato de este ordenamiento jurídico, el Sistema de Información de CID consistirá en “un banco de información que permita identificar la concurrencia y, en su caso, la duplicidad de esfuerzos, así como las posibles iniciativas contradictorias de cooperación internacional que impulsen las dependencias e instancias de la Administración Pública Federal” (artículo 29).

Se indica también que su contenido será público y que toda persona tendrá derecho a que la AMEXCID ponga a su disposición la información puntual que solicite sobre la cooperación internacional para el desarrollo, en los términos previstos por las leyes (artículo 30).

De igual forma, el artículo 31 precisa que la AMEXCID “pondrá en práctica una política de divulgación de los resultados y beneficios

¹⁴ Sobre este punto, es menester señalar que, al momento, no existen procedimientos predeterminados en términos de qué instancias o instituciones pueden participar en este ejercicio, aunque se prevé que tales criterios sean definidos a la brevedad..

de las acciones de cooperación internacional para el desarrollo, precisándose las gestiones del Estado mexicano en carácter de receptor y de oferente de dicha cooperación”. Para ello, el artículo 32 obliga a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal otorgantes o beneficiarias de CID a colaborar con la AMEXCID en la organización y actualización del sistema de información, mediante la presentación anual de informes sobre los acuerdos interinstitucionales que celebren en materia de cooperación internacional para el desarrollo” (*Ibid*).

Si bien una parte importante de estas obligaciones no ha sido atendida a cabalidad, a pesar de que la ley estipula que ello debió hacerse a más tardar el 27 de mayo del 2012, el complejo proceso va en marcha.

En este marco, han sido emitidas interesantes reflexiones sobre el tema por parte del primer director ejecutivo de la AMEXCID, quien recuerda que una de las mayores debilidades de la cooperación mexicana “es que se ha contabilizado siempre por número de proyectos y no por montos”. Ello se explica en buena medida dado a que “nuestra Ley de Presupuesto no asigna una partida presupuestaria específica a la cooperación internacional, por lo que fuera de la Agencia, no da cabida para aplicar una evaluación de “presupuesto basado en resultados” (*Ibid*).

De ahí que la ley mexicana de CID y en especial los apartados citados pretendan dar un salto cualitativo, dado que tras la cuantificación y subsiguiente evaluación de las acciones y resultados se estará en capacidad de analizar y evaluar, a su vez, a la política mexicana de CID en su conjunto (cfr. Granguillhome, *Op. Cit.*: 26).

En concreto, para México el reto radica en generar un sistema confiable de información sistematizada que incluya la totalidad de ejercicios de colaboración de oferta y recepción, con miras a determinar el costo de cuanto se está recibiendo y ofertando en materia de cooperación (Romero, 2013: 35 y 36).

Lo anterior ha sido realizado en los años 2009 y 2011. Tras un inédito ejercicio, la cuantía preliminar ascendió a casi 105 millones

de dólares, mientras que para el 2011, tras un ejercicio contable más preciso, el monto sumó 250 millones de dólares. Estos datos, si bien son oficiales, no fueron públicos (Prado, 2013: 827).

En definitiva, en el marco del permanente proceso de impulso a la efectividad de la cooperación internacional, los mecanismos de monitoreo y evaluación ejercidos por México, si bien registran avances, enfrentan importantes retos, entre los cuales destaca cumplir a cabalidad con las disposiciones establecidas en la ley. Sin pretender eximir al país de tales responsabilidades, no sobra recordar que una característica común entre los países emergentes es su debilidad institucional, así como las deficiencias en materia de contabilización y evaluación de sus acciones de cooperación internacional. Sin embargo, a su vez, tales países, como México, se encuentran inmersos en un dinámico proceso en aras de superar tales condiciones (cfr. Mawdsley, 2012: 83 y 95).