

**DEBATE SOBRE**  
**LA MEDICIÓN DE LA**  
**COOPERACIÓN SUR-SUR:**  
consideraciones para  
la cooperación mexicana



**DEBATE SOBRE  
LA MEDICIÓN Y  
EVALUACIÓN DE LA  
COOPERACIÓN SUR-SUR:  
consideraciones para  
la cooperación mexicana**



©Oxfam México, julio de 2018

Este documento ha sido escrito por Jorge A. Pérez-Pineda y Analilia Huitrón Morales.

#### OXFAM MÉXICO

Oxfam México es parte de un movimiento global que trabaja en 94 países para poner fin a la justicia de la pobreza y acabar con la desigualdad.

Juntos protegemos y reconstruimos vidas cuando sucede un desastre, combatimos la discriminación y la violencia contra las mujeres, defendemos los derechos de las personas y comunidades indígenas y luchamos para garantizar el acceso equitativo a los bienes comunes naturales.

A través de la investigación y la implementación de programas y campañas combatimos la desigualdad extrema y trabajamos con otras personas para lograr que todos los seres humanos puedan ejercer plenamente sus derechos y disfrutar de una vida digna.

# ÍNDICE

	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>9</b>
<b>1</b>	<b>UNA COOPERACIÓN SUR-SUR O MUCHAS: EL RETO DE LA MEDICIÓN Y EVALUACIÓN</b>	<b>13</b>
	1.1. MARCO HISTÓRICO Y CONCEPTUAL DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR	13
	1.2. DEL DEBATE CONCEPTUAL AL PROBLEMA DE LA MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CSS	18
	1.3. UN DEBATE ABIERTO: CUANTIFICAR, VALORAR, MEDIR Y EVALUAR LA COOPERACIÓN SUR-SUR	25
<b>2</b>	<b>PANORAMA DE LAS INICIATIVAS DE MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CSS</b>	<b>31</b>
	2.1. CONSIDERACIONES PARA EL MAPEO DE LAS INICIATIVAS SOBRE MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CSS	31
	2.2. INICIATIVAS GLOBALES	32
	2.3. INICIATIVAS REGIONALES Y SUBREGIONALES	37
	2.4. INICIATIVAS NACIONALES	44
<b>3</b>	<b>SISTEMA DE MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN MEXICANA</b>	<b>53</b>
	3.1. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA MEXICANO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO	54
	3.1.1. ANTECEDENTES	54
	3.1.2. CONTEXTO ACTUAL Y MARCO JURÍDICO- NORMATIVO	57
	3.2 REGISTRO, SEGUIMIENTO, CUANTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CID MEXICANA	61



3.2.1- MARCO JURÍDICO-NORMATIVO DEL REGISTRO, CUANTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CID MEXICANA	61
3.2.2- INSTRUMENTOS Y PROCEDIMIENTO DE LA PLANIFICACIÓN, REGISTRO, CUANTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN	63
3.3. ESFUERZOS DE EVALUACIÓN DE LA CID MEXICANA	77
<b>4 RECOMENDACIONES PARA FORTALECER EL SISTEMA DE M&amp;E DE LA COOPERACIÓN MEXICANA</b>	<b>85</b>
4.1- ANÁLISIS FODA DEL SISTEMA MEXICANO DE M&E DE LA COOPERACIÓN.	86
4.2. RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS PARA FORTALECER LA POLÍTICA MEXICANA DE COOPERACIÓN	90
4.3. APORTACIONES PARA FORTALECER EL SISTEMA MEXICANO DE M&E DE LA CSS DESDE OTRAS EXPERIENCIAS	97
<b>REFLEXIONES FINALES</b>	<b>103</b>
<b>FUENTES CONSULTADAS</b>	<b>111</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>116</b>
I. PRINCIPIOS DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR	116
II. PLATAFORMA DE REGISTRO DEL RENCID	117
III. PREGUNTAS DE LA ENTREVISTA REALIZADA A EXPERTOS	118
IV. LISTADO DE PERSONAS ENTREVISTADAS	120

# LISTA DE ACRÓNIMOS

<b>AGCED</b>	Alianza Global Para la Cooperación Eficaz al Desarrollo
<b>AGCI</b>	Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>AMEXCID</b>	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>AOD</b>	Ayuda Oficial al Desarrollo
<b>APC - Colombia</b>	Agencia Presidencial de Colombia
<b>APF</b>	Administración Pública Federal
<b>APP</b>	Alianzas Público-Privadas
<b>BANCOMEXT</b>	Banco Nacional de Comercio Exterior
<b>BANOBRAS</b>	Banco Nacional de Obras
<b>BRICS</b>	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
<b>CAD</b>	Comité de Ayuda al Desarrollo
<b>CAPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CDI</b>	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
<b>CELAC</b>	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
<b>CEPD</b>	Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo
<b>CID</b>	Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>CNBV</b>	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
<b>CNSF</b>	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
<b>COBRADI</b>	Cooperación Brasileña para el Desarrollo Internacional
<b>COFECE</b>	Comisión Federal de Competencia Económica
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>CONSAR</b>	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
<b>CSS</b>	Cooperación Sur-Sur
<b>CTPD</b>	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
<b>DCF</b>	Foro de Cooperación al Desarrollo
<b>DESA</b>	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas
<b>DGCTC</b>	Dirección General de Cooperación Técnica y Científica
<b>ECOSOC</b>	Consejo Económico y Social de Naciones Unidas

<b>FODA</b>	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
<b>FONCID</b>	Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>GIZ</b>	Agencia Alemana de Cooperación Internacional
<b>INAI</b>	Instituto Nacional de Acceso a la Información
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>INEE</b>	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
<b>INFOAMEXCID</b>	Sistema de Información de la AMEXCID
<b>IPEA</b>	Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas
<b>ISM</b>	Iniciativa Salud Mesoamérica
<b>LCID</b>	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>MCAV</b>	Modelo de Cuantificación y Agregación de Valor
<b>MPNA</b>	Movimiento de Países No Alineados
<b>NAFINSA</b>	Nacional Financiera
<b>NEPAD</b>	Nueva Alianza Para el Desarrollo de África
<b>NEST</b>	Network of Southern Think Tanks
<b>NOEI</b>	Nuevo Orden Económico Internacional
<b>NU</b>	Naciones Unidas
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
<b>PABA</b>	Plan de Acción de Buenos Aires
<b>PIFCSS</b>	Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur
<b>PME</b>	Sistema de Planeación, Monitoreo y Evaluación
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PRM</b>	País de Renta Media
<b>PROCID</b>	Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>PYME</b>	Pequeñas y Mediana Empresa
<b>RENCID</b>	Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>SAGARPA</b>	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación
<b>SAT</b>	Servicio de Administración Tributaria
<b>SCN</b>	Sistema de Cuentas Nacionales

<b>SCT</b>	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
<b>SECTUR</b>	Secretaría de Turismo
<b>SEDATU</b>	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
<b>SEDESOL</b>	Secretaría de Desarrollo Social
<b>SEGIB</b>	Secretaría General Iberoamericana
<b>SEMARNAT</b>	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
<b>SENER</b>	Secretaría de Energía
<b>SEP</b>	Secretaría de Educación Pública
<b>SETECI</b>	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
<b>SFP</b>	Secretaría de la Función Pública
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>SICID</b>	Sistema de Información de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>SIGA</b>	Sistema de Información sobre Presupuesto Público Federal
<b>SIOP</b>	Sistema Integrado de Planeación y Presupuesto del Gobierno
<b>SIMEXCID</b>	Sistema Mexicano de Cooperación Internacional Para el Desarrollo
<b>SMSP</b>	Sistema Mesoamericano de Salud Pública
<b>SRE</b>	Secretaría de Relaciones Exteriores
<b>STPS</b>	Secretaría de Trabajo y Previsión Social
<b>TOSSD</b>	Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible
<b>UNCTAD</b>	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
<b>UNOSSC</b>	Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur





# INTRODUCCIÓN

Desde el comienzo del presente siglo, la implementación de la agenda internacional de desarrollo, materializada en su momento en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), entre los años 2000 y 2015, propiciaría una serie de debates a nivel internacional, que entre otras cosas, darían cuenta de la reconfiguración de la arquitectura internacional, surgiendo modelos de cooperación diferentes a la cooperación tradicional Norte-Sur, en la que los Estados nacionales seguían teniendo el papel central, como mecanismos más horizontales y con participación de otros actores.

Este cambio de paradigma se iría configurando en las distintas cumbres y reuniones internacionales sobre financiación para el desarrollo y la eficacia de la ayuda, planteando una mayor corresponsabilidad entre los distintos actores de la sociedad y la comunidad internacional. Tal proceso se vería refrendado con el lanzamiento de la Agenda 2030 a partir del año 2015, que se presenta como una Agenda incluyente, universal, *multiactor* y multinivel, en la que se espera que ya no solo sean los Estados, los principales responsables del logro de objetivos de desarrollo a nivel internacional, sino que, complementariamente, participen la sociedad civil, el sector privado, la academia y se sumen distintas modalidades de cooperación, como la cooperación Sur-Sur y triangular.

Es en este contexto que, la Cooperación Sur-Sur (CSS), se viene presentando como una forma de cooperación relevante y complementaria a los esfuerzos del Norte para la consecución de la agenda global para el desarrollo. Un ejemplo de ello es su consideración en la Agenda 2030, donde el ODS 17, en torno a la consideración de “Alianzas para lograr los objetivos”, en varias de sus metas hacen alusión a la importancia de otros actores, y particularmente de la Cooperación Sur-Sur, cuando se habla de transferencia de tecnología (meta 17.6) o de creación de capacidades (meta 17.9), aun cuando el reconocimiento de esta cooperación no es nuevo ni reciente a nivel internacional.

Así, la cooperación Sur-Sur aparece en la Agenda 2030 como mecanismo alternativo a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y es una de tantas evidencias del constante auge que esta modalidad tiene en el sistema de cooperación para el desarrollo en los últimos años. Esto ha llevado también, a que distintos países busquen una mejor forma de conceptualizar y medir esta cooperación, lo cual se vuelve cada vez más relevante para poder conocer con certeza los resultados e impactos que esta cooperación tiene en el desarrollo y, en concreto, en el alcance de los ODS. Diversos esfuerzos intentan cubrir la carencia de un estándar global de medición de las relaciones de colaboración entre el Sur, lo que se vuelve relevante en un marco internacional que reclama cada vez más una mayor transparencia y rendición de cuentas.

De manera particular, México ha avanzado desde el 2011 en el proceso de institucionalidad de su cooperación, que entre otras cosas ha implicado consolidar una agencia de cooperación y una serie de instrumentos que se establecen en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), entre las que destaca, el mandato de cuantificar la cooperación que otorga el país y crear un sistema de información que dé cuenta de estos procesos.

Considerando lo anterior, el presente estudio, toma como punto de partida los debates en torno a la importancia de la CSS en los últimos años y el análisis de las distintas propuestas metodológicas que se han desarrollado a nivel global, regional y nacional sobre la medición de la CSS, tales como la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) o la Red de Think Tanks del Sur (NeST, por sus siglas en inglés), a fin de aportar elementos que sirvan para el caso mexicano.

Para ello, el estudio propone una serie de objetivos que se ven reflejados en la estructura de esta investigación: el primero, aborda el debate de la medición de la CSS retomando la literatura que ha surgido en los últimos años, lo cual, será abordado en el capítulo uno. Un segundo objetivo, busca conocer el panorama de las iniciativas de medición de la CSS más visibles en el contexto de la Agenda 2030, a fin de conocer el estado de situación de estas, sus limitantes y tendencias a nivel global, regional y local, lo cual, se revisará en el capítulo dos. Un tercer objetivo, vinculado al capítulo tres, explora el sistema de medición de la cooperación mexicana, a fin de conocer sus principales características y conocer los avances en materia de registro, cuantificación y evaluación de la cooperación mexicana, de los cuales hay una literatura incipiente a la que se busca contribuir con este trabajo.

Por último, un cuarto objetivo busca aportar insumos para fortalecer la política mexicana de cooperación internacional, así como, particularmente, el sistema de medición y evaluación de la cooperación mexicana, lo que se aborda en el capítulo cuatro. El documento concluye con unas reflexiones finales que incluye algunas líneas futuras de investigación en la materia.

El trabajo de base se nutre de fuentes secundarias de investigación, así como de una serie de entrevistas semiestructuradas que se realizaron a expertos mexicanos e internacionales de algunos países del Sur que han participado en estos debates en los últimos años, tales como Brasil, Colombia, Ecuador, India y, Sudáfrica, así como de España, procedentes de gobierno, academia y sociedad civil. A todos ellos, agradecemos el tiempo y el espacio que brindaron para intercambiar puntos de vista y enriquecer este trabajo, de manera especial a Noel González Segura, Director General de Planeación y Políticas de CID que nos facilitó el contacto con los funcionarios de AMEXCID.

Asimismo, mencionar que este estudio recoge algunos comentarios y aportaciones compartidos en un taller que tuvo lugar el 20 de octubre de 2017 en Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano (itdUPM) de la Universidad Complutense de Madrid y que contó con la participación de expertos y expertas<sup>1</sup> en el debate de las metodologías de medición y evaluación de la CSS frente a la Agenda 2030, a todos y todas agradecer sus comentarios y aportaciones que fueron punta de lanza para este estudio.

Específicamente, agradecer a José Antonio Alonso de la Universidad Complutense de Madrid y a Gerardo Bracho su apoyo para leer un borrador de este documento y proveer comentarios muy variados que, sin duda, enriquecieron el documento. Finalmente, el agradecimiento es extensivo a Carolina Maldonado y Thalía Aguilar, de Oxfam México por su constante y estimulante apoyo para el desarrollo de esta investigación.

Julio, 2018.

Autores: *Jorge A. Pérez-Pineda\** y *Analilia Huitrón Morales\*\**

<sup>1</sup> Carlos Mataix, itdUPM-UCM; José Antonio Alonso, UCM; Martín Rivero, SEGIB; Enrique Maruri, Oxfam Intermón; Tahina Ojeda, IUUC; Guillermo Santander, UCM; Christian Freres, AECID; Carolina Maldonado, Oxfam México.

\*Profesor - Investigador en la Universidad Anáhuac México y miembro del SNI nivel 1.

\*\*Consultora e investigadora independiente. Candidata a Doctora en Economía Internacional por la Universidad Complutense de Madrid.





# UNA COOPERACIÓN SUR-SUR O MUCHAS: EL RETO DE LA MEDICIÓN Y EVALUACIÓN

## 1.1. MARCO HISTÓRICO Y CONCEPTUAL DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

La intención de comprender el funcionamiento, resultados e impacto de la cooperación Sur-Sur obliga a conocer y entender el contexto en el que surge su discurso político e ideológico, así como su marco conceptual y los principios que sustentan la doctrina de este mecanismo de cooperación. En este sentido, se brinda un breve marco histórico y conceptual sobre el objeto de estudio.

La literatura que ha tratado la CSS, mayoritariamente, hace referencia a la Conferencia Afroasiática de Bandung en 1955 donde se sitúa el origen más remoto de la cooperación Sur-Sur, asociando a éste la conformación del ideario político que fortalecían los lazos de colaboración entre los países del Sur con el fin de transformar el orden económico internacional hegemónico por las potencias del Norte (Ul-Haq, 1980; Renzio y Seifert, 2014; Surasky, 2014; Esteves y Assunção, 2014; Lo Brutto y González, 2014; Toye, 2014; Santander, 2016; entre otros). Sin embargo, vale la pena referirse a dos movimientos políticos que sientan las bases de la conciencia del Sur y de su manifestación en las relaciones entre los países en desarrollo<sup>2</sup> (Comisión del Sur, 1991; Prashad, 2008 y 2012; Petersson, 2013; Huitrón, 2016): la Primera Conferencia de la Liga contra el Imperialismo (1927) y la Conferencia de Nueva Delhi (1949)

El Congreso Internacional contra la Opresión Colonial y el Imperialismo celebrado el 10 de febrero de 1927 en Bruselas contó con la participación de 174 delegados provenientes de 37 Estados o regiones colonizadas con el fin de denunciar el imperialismo, el colonialismo y la búsqueda de una salida con-

<sup>2</sup> Cabe mencionar que el concepto “cooperación Sur-Sur” se atribuye mucho después de esta época, siendo Bandung y los eventos antecesores generadores de un “espíritu del Sur” del cual fue germinando el fenómeno de la cooperación entre el Sur.

junta a su situación de sometimiento, fundándose entonces La Liga contra el Imperialismo con sede en Berlín como el refugio del movimiento antimperialista, y del “despertar de los pueblos colonizados” hasta su desaparición en 1933 (Petersson, 2013; Prashad, 2012). Dicha conferencia, pese a su corta vida, fue “una referencia nostálgica para el movimiento de descolonización en las sociedades de posguerra que ganó impulso en la conferencia Afroasiática en Bandung en 1955” (Petersson, 2013).

Como resultado de la lucha contra el colonialismo, determinadas personalidades trascendieron el liderazgo de sus propios territorios y se convirtieron en “la primera oleada de líderes” del llamado “Tercer Mundo”: Jawaharlal Nehru (1889-1964) en India, Ahmed Sukarno (1901-1970) en Indonesia o Zhou Enlai (1898-1976) en China, quienes tendrían como objetivo común la búsqueda de caminos alternativos al capitalismo y al comunismo soviético que se planteaban como modelos casi inexorables para los países del Sur, desafiando el orden económico establecido (Ayllón 2015). Fue en 1949 cuando diversos Estados —desde India o Indonesia hasta Egipto, Etiopía e incluso Australia— se reunieron en la Conferencia de Nueva Delhi para condenar de forma unánime el colonialismo y reivindicar la autodeterminación de los pueblos y la construcción de un nuevo orden mundial que los considerara como iguales y fueran protagonistas (Mesa, 1968).

Ambos acontecimientos allanaron el camino a un encuentro histórico: la Conferencia de Bandung (1955), la cual fue la culminación de un proceso común antiimperialista y anticolonial y, con ello, el surgimiento de un Sur consciente de su propia existencia en el ámbito internacional.

Desde entonces, se fueron sucediendo diversos espacios de diálogo para los países del Sur, los cuales han alimentado la doctrina y práctica de la cooperación Sur-Sur (PIFCSS, 2014; Huitrón, 2016), constituyendo así la conceptualización de esta modalidad.

En este sentido, un hito que se ha considerado como uno de los actos más relevantes de la CSS -después de Bandung-, fue la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) celebrada en 1978 donde se aprobó el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA). Un espacio de diálogo que trataba de promover la cooperación técnica entre países en desarrollo, poniendo énfasis en la consolidación de las relaciones Sur-Sur en el contexto político y económico internacional del momento. En este Plan de Acción se definió a la cooperación entre los países en desarrollo - términos que con el paso del tiempo acabarían siendo sustituidos

por el de cooperación Sur-Sur- como “un proceso consciente, sistemático y políticamente motivado, elaborado con el objeto de crear una estructura de vínculos múltiples entre países en desarrollo fin de que puedan crear, adquirir, adaptar, transferir y compartir conocimientos, técnicas y experiencias en beneficio mutuo” (PABA, 1978, p.16).

Poco después, en el marco del G-77 y el Movimiento de Países No Alineados (MPNA), el espacio natural de los países del Sur, tuvo lugar la Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD) en 1981, con el apoyo de la recién instaurada UNCTAD (1964) que reimpulsaría la cooperación económica entre países en desarrollo con la aprobación del Plan de Acción de Caracas, teniendo su antecedente en la Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo realizada en México en 1976.

El principal vehículo de ambas conferencias -México y Caracas- era el fomento de la cooperación económica entre los países en desarrollo con el fin de perseguir la vigorización de su independencia política y económica y la autonomía económica colectiva, en cumplimiento por alcanzar el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI<sup>3</sup>), para lo cual fomentar la cooperación económica entre los países en desarrollo orientada a aspectos como la integración económica, el apoyo a los sectores productivos y medidas financieras y económicas (Conferencias de CEPD, 1976; 1981).

Así, la CSS se reconoce como un fenómeno con tres dimensiones o pilares interrelacionados (Ayllón, 2013): una dimensión política; una de cooperación técnica; y otra económica, esta última una dimensión que a veces parece no estar muy presente en la práctica de la CSS, pero en realidad es intrínseca a la tradición de esta modalidad encontrándose en estrecha relación con la cooperación política y técnica, incluso un “instrumento fundamental” de la CEPD, como se señala en el PABA (1978).

En este sentido, la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC, por sus siglas en inglés), dentro del ámbito del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), afirma que el concepto es “de di-

---

<sup>3</sup> El NOEI surgió de la declaración adoptada por los países no alineados en la Cumbre de Argel de 1973, adoptándose como concepto en el marco de la V Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo UNCTAD en 1974 bajo el cual los países pretendían “reparar injusticias existentes” y hacer posible la supresión de la brecha cada vez más ancha entre los países en desarrollo y desarrollados, modificando las reglas del funcionamiento de la economía internacional (Doderó, 1979).



fácil delimitación”, dado que esta forma de cooperación abarca un espectro muy amplio de colaboraciones entre países en desarrollo (PNUD, 2013). Por tanto, sugiere observar a esta modalidad como “un marco amplio de colaboración entre los países del Sur en los ámbitos político, económico, social, cultural, medioambiental y técnico. Con la participación de dos o más países en desarrollo, se puede dar sobre una base bilateral, regional, dentro de las regiones o entre las regiones. Los países en desarrollo comparten conocimientos, habilidades, experiencias y recursos para lograr sus objetivos de desarrollo a través de esfuerzos conjuntos” (PNUD, 2013).

En la misma línea, en el Reporte de la Conferencia de Proveedores del Sur llevada a cabo en Nueva Delhi en 2013 se señala que la CSS ha evolucionado y tomado formas diferentes que incluyen creación de capacidad, capacitación, transferencia de tecnología y asistencia financiera, de tal manera que se trata de una cooperación multifacética, cubriendo diferentes áreas, tales como el comercio, la inversión, la cooperación en Ciencia y Tecnología, las PYME, y la facilitación del comercio con el potencial de fomentar la integración regional, que es un paso importante para la integración global (DESA/RIS, 2013: p. 3).

Por su parte, en el ámbito regional, por ejemplo, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), entiende que esta forma de cooperación va más allá del intercambio técnico entre países en desarrollo, y que, por tanto, “se produce cuando dos países intercambian experiencias o recursos (financieros, técnicos y/o humanos) a modo de socios (Xalma y Vera, 2008: p.11).

Todas estas aproximaciones a la CSS denotan que el concepto de CSS puede ser elástico y elusivo, en función de los contextos en que ha sido utilizado y de acuerdo con quien o desde dónde se formule, y que a la fecha no se ha alcanzado un consenso global en torno a una acotación clara y exacta de lo qué es y lo qué no es esta modalidad de cooperación<sup>4</sup>. Por tanto, se advierte que lograr referirnos a una conceptualización única sobre la CSS aún requiere de un trabajo profundo de reflexión, pero, sobre todo, de voluntad política entre los países que la practican para llegar a definir un marco conceptual de la CSS acorde a las condiciones contemporáneas (Gosovic, 2016; Fues, 2017).

---

<sup>4</sup> En el debate conceptual de lo qué es y lo qué no es la cooperación Sur-Sur, algunos autores observan que hay dos definiciones básicas a tener en cuenta: una que se acota a intercambios (técnicos económicos financieros) de corte concesional y por ello comparables a la AOD; y otro que implica todo tipo de relaciones de colaboración entre el Sur: inversión, comercio, etc. Esto lleva a que no todas las relaciones de colaboración entre el Sur se analicen ni reporten de la misma manera. Sobre esta discusión se sugiere ver Bracho 2015, p.18.

No obstante y mientras no existe ningún organismo encargado de establecer criterios conceptuales en torno a la CSS con alcance y aceptación global<sup>5</sup>, a través de las diversas nociones sobre la CSS, se ha ido definiendo y constituyendo una “narrativa de la CSS” (en su sentido amplio), reivindicando una serie de valores (denominados “principios”) que se han atribuido como propios a esta modalidad bajo la intención de establecer criterios comunes en torno a las diferentes dimensiones y concepciones de la CSS y con ello armonizar su práctica.

Así, más allá de las dimensiones y formas que la CSS adquiriera, se ha insistido en que las asociaciones de colaboración Sur-Sur se basen en unos principios de funcionamiento básico: solidaridad, horizontalidad entre iguales, respeto de la soberanía, no injerencia en los asuntos nacionales de los países, ausencia de condicionalidad, consenso y mutuo beneficio, principios que, inicialmente, fueron reconocidos en la Conferencia de Bandung y han sido proclamados por los países del Sur como “aún válidos y vigentes” (DESA/RIS, 2013: p. 2). Además de que estos principios se encuentran expuestos recurrentemente en los distintos espacios de diálogo y acuerdos internacionales sobre la CSS<sup>6</sup>, han sido acogidos por la amplia literatura que ha abordado esta modalidad, sustentado en ellos el discurso de la CSS (Ayllón 2013; Nel y Taylor 2013; DESA/RIS, 2013; Chaturvedi 2014; Bracho, 2015; Besharati 2015; Santander, 2016; López, 2017).

La problemática de la falta de un consenso en torno a definir el alcance de la CSS no es menor, pues conlleva a uno de los retos más debatidos en el último lustro: la medición de las acciones y flujos de la CSS y su contribución al desarrollo. Al respecto, los países del Sur, en el seno de Naciones Unidas, han rechazado la idea de que la cooperación Sur-Sur siga los mismos criterios que se utilizan para la medición de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), por el contrario han expresado que los indicadores para medir la CSS, de existir, deben, en primer lugar, ser establecidos por los países del Sur y, además, deben guiarse por los principios de respeto a la soberanía nacional, la implicación nacional y la independencia, la igualdad, la no condicionalidad, la no injerencia en los asuntos internos y el beneficio mutuo (Naciones Unidas,

<sup>5</sup> Cabe señalar que el Foro de Cooperación para el Desarrollo, establecido en 2007 por iniciativa del G77, es valorado por los países del Sur como el espacio político de máxima legitimidad en el que se podrían fijar las pautas para una gobernanza global en torno a la CSS, no obstante, esto aún no se plantean de manera definitiva (Besharati 2013; Esteves y Assunção 2014).

<sup>6</sup> Véase Anexo I Principios de la cooperación Sur-Sur.

2009: párrafo 11). No obstante, la falta de consenso sobre conceptualizar la CSS parece repercutir en la imposibilidad de que se logren definir criterios mínimos comunes para establecer una métrica en torno a esta modalidad. Sobre este debate se centran los siguientes dos apartados.

## 1.2. Del debate conceptual al problema de la medición y evaluación de la CSS

Los debates sobre la medición de la cooperación Sur-Sur se pueden contextualizar en torno a dos factores generales, el primero, relacionado con un contexto de menos recursos internacionales para el desarrollo y combate a la pobreza, agravado por la “fatiga de la ayuda”, la crisis internacional a partir del 2009, y agendas de desarrollo ambiciosas como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y el segundo en relación con la evolución y creciente importancia de la CSS en el sistema internacional de cooperación.

En cuanto al primer factor relacionado con menos recursos destinados a la cooperación y desafíos de desarrollo como los ODS, se reclama la necesidad de contar con más recursos no solo financieros sino también técnicos, o políticos, cuyo origen no necesariamente provenga de los países del Norte, esperando, por tanto, una mayor participación de los países del Sur, en particular los países de renta media, como proveedores de cooperación.

Este primer factor referido, a su vez, podría explicarse por tres procesos. El primero de ellos, relacionado con el llamado proceso de “graduación”<sup>7</sup> de los países de renta media por parte de los principales países donantes del Norte y de organismos multilaterales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (Alonso, Glennie y Sumner 2014, Lemaresquier 2009, Pérez y Ayala 2009,). El segundo, el cambio de discurso en la agenda internacional de desarrollo, en la que, entre otras cosas, se empieza a hablar de la

<sup>7</sup> Tanto el Banco Mundial como el PNUD y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), clasifican a los países según su nivel de ingreso en tres niveles, países de ingreso bajo, países de ingreso medio (bajo y alto) y países de ingreso alto, por tanto, aquellos países que logren un aumento considerable de su ingreso que les implique un cambio de nivel, se le consideraría graduado de ese nivel entrando en la categoría inmediata superior con las implicaciones que esto conlleva, como dejar de recibir ayuda oficial al desarrollo o algún tipo de concesión internacional. Al respecto se recomienda ver: <https://www.cgdev.org/blog/which-countries-have-graduated-each-income-group-and-when>, <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/growing-graduation-low-income-middle-income-status>

eficacia de la ayuda y del desarrollo, a través de distintas cumbres y declaraciones (Roma (2003), París (2005), Accra (200), Busan (2011), demandando aspectos como, por ejemplo, dos de los cinco que propone la Declaración de París: una mejor gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad, tanto por países socios como donantes (además de Armonización, Apropiación y Alineación). Por último, el “auge del Sur global” dentro de la reconfiguración de la “nueva” arquitectura global del desarrollo y por tanto de una mayor relevancia de la cooperación Sur-Sur a través de los llamados “nuevos donantes”<sup>8</sup>, como contrapartida a una disminución de recursos provenientes del Norte, sobre todo a partir de la crisis internacional del 2009 (Tres 2012, Orgaz, Molina y Carrasco 2011, Santander 2011).

Respecto al segundo factor, relacionado con la evolución y creciente importancia de la CSS en el sistema internacional de cooperación, se identifica que existen diferentes concepciones, enfoques, principios y prácticas sobre la CSS<sup>9</sup>, lo que motiva la urgencia de contar con consensos sobre su conceptualización, prácticas y métodos o criterios comunes que permitan dar seguimiento y evaluar las acciones de esta modalidad (Ayllon 2013, Besharati 2013).

Particularmente, la necesidad de dar seguimiento y evaluar la práctica de la cooperación Sur-Sur podría resultar poco novedosa, no obstante, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda de 2005, aun cuando no se refiere a la CSS, pone énfasis en mejorar los resultados y el impacto de la AOD, estableciendo principios que permiten asegurar la calidad y efectividad de la ayuda, lo que motiva a que los países que no son miembros del CAD y receptores, sean corresponsables de la efectividad de la ayuda gestionando y transparentando mejor sus acciones de cooperación y consoliden la institucionalidad de mecanismos o metodologías que les permitan visibilizar mejor lo que hacen y reciben<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Como se refiere en Severino y Rey (2009), el mundo de la ayuda al desarrollo ha cambiado drásticamente en los últimos años, identificando tres “revoluciones”, la primera una diversificación de objetivos a cumplir por la comunidad internacional, entre los que se suman el acceso a servicios financieros y la protección de bienes públicos globales, la segunda, la incorporación de nuevos actores, como el sector privado, la sociedad civil y los países receptores, y finalmente, nuevos instrumentos financieros. Es en la segunda, en que se ubicaría la importancia de la CSS, como además lo destacan, Tres (2012), Orgaz, Molina y Carrasco (2011) y Santander (2011).

<sup>9</sup> Véase el Anexo I

<sup>10</sup> Estos principios son: Alineación, Apropiación, Armonización, Gestión Orientada a Resultados y mutua responsabilidad

Así, desde distintos foros políticos multilaterales y regionales tanto del Norte como del Sur tales como Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), o la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), empieza a abordar el debate en la materia teniendo en cuenta las características propias de la CSS (Tabla 1).

**TABLA 1. CONSIDERACIONES SOBRE LA MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CSS EN DIVERSOS FOROS**

Foro	Referencia sobre la necesidad de cuantificación de la CSS
UN (2009) (Nairobi)	<p>Parr. 18- [...] reconocemos la necesidad de mejorar la efectividad del desarrollo de la cooperación Sur-Sur a través de incrementar su transparencia y su rendición de cuentas mutuas [...] el impacto de la cooperación Sur-Sur debe valorarse con la visión de mejorar, como sea más apropiado, su calidad de una forma orientada a resultados.</p> <p>Parr. 20 (c) Alentamos a los países en desarrollo a desarrollar sistemas impulsados por ellos para evaluar y valorar la calidad e impacto de los programas de Cooperación Sur- Sur y Triangular, y mejorar la recolección de datos a nivel nacional para promover la cooperación en el desarrollo de metodologías y estadísticas con este fin [...] y alentar a todos los actores a apoyar iniciativas para la recopilación de información, coordinación, difusión y evaluación de la cooperación Sur-Sur, a solicitud de los países en desarrollo.</p>
Comité (2010) (Bogotá)	<p>Existe una fuerte necesidad de mejorar la medición, el monitoreo y la transparencia de la CSS para facilitar eficaces procesos de planeación e implementación. Es crucial promover el aprendizaje entre pares y de CSS orientada a recolección de datos y gestión de información con un enfoque de fortalecimiento de los sistemas nacionales.</p>
RIS (2013) (Delhi)	<p>III-b. Reforzar la evaluación de programas y proyectos de CSS.</p> <p>La evaluación juega un papel central al mejorar los proyectos de CSS por ejemplo a través de la construcción de instituciones. Varios proveedores del sur han establecido o están planeando establecer su propia agencia de cooperación [...] La evaluación puede fomentar aprendizaje mutuo y la generación de instituciones de información [...]En tal sentido, es muy importante que el Sur movilice sus propios recursos para fortalecer la colaboración en investigación e intercambio de información.</p>
PIFCSS (2015) (SEGIB)	<p>Desde el 2007 la Secretaría General Iberoamericana viene realizando un ejercicio de seguimiento y reporte de la CSS en la región Iberoamericana. En el 2008 nacería el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), que entre sus objetivos, busca desarrollar y fortalecer las capacidades institucionales de la cooperación en Iberoamérica con énfasis en el desarrollo de sistemas de información. En su estrategia 2015-2018 destaca: Mejorar la calidad, oportunidad y disponibilidad de información cualitativa y cuantitativa sobre CSS y Triangular en Iberoamérica.</p>

Foro	Referencia sobre la necesidad de cuantificación de la CSS
CEPAL (2016)	Dentro de las líneas de acción del Trigésimo sexto periodo de sesiones de la CEPAL (2016-2018), se destaca la línea de acción 3: Intercambio de experiencias y buenas prácticas sobre metodologías y medición de la cooperación Sur-Sur. "Pre-tende avanzar en la identificación de principios metodológicos para la medición y el monitoreo de la cooperación Sur-Sur en la región, que permita que cada país cuente con herramientas para incrementar el impacto y relevancia de sus propias actividades en la materia.

Fuente: elaboración propia basada en las fuentes referidas.

Al respecto, en este documento se considera que el debate puede analizarse desde tres puntos interrelacionados: el primero, la falta de consenso sobre un concepto (y principios) común(es) de CSS, un segundo, vinculado con la carencia de marcos institucionales, normativos y técnicos para cuantificar y/o medir la CSS, y un tercero en torno a la falta de generación de datos e información sobre las acciones de CSS: registro, transparencia, rendición de cuentas y acceso a esa información (Ayllón 2013, Besharati 2013, Bracho 2015, Huitrón 2016, Lopes 2017).

En esta lógica, distintos países que realizan cooperación Sur-Sur, principalmente (pero no exclusivamente), los que tienen un nivel económico de renta media alta (por ejemplo: Colombia, Chile, China Brasil, India, Indonesia, México, Sudáfrica, Turquía, Tailandia, entre otros), han realizado importantes esfuerzos para fortalecer y/o consolidar su andamiaje institucional, reduciendo con ello la carencia de los tres elementos señalados – conceptuales, organizacionales, normativos y de generación de datos-. Asimismo, con este fortalecimiento institucional, además, esperan lograr una mejor coordinación y operación de su cooperación, transparentar e informar sobre sus acciones de cooperación y desarrollar una estrategia de política de cooperación.

Al respecto, en varios casos se han creado agencias u oficinas encargadas de gestionar y coordinar la cooperación que ofertan, así como la que siguen recibiendo, tanto de donantes tradicionales como de los "nuevos donantes". En otros casos, se han llegado a reformar instituciones ya existentes, adaptándolas para que asuman la responsabilidad de gestionar la cooperación internacional consolidando, además, marcos normativos, sistemas de registro y herramientas de reporte como informes o plataformas digitales<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Para consultar algunos de estos esfuerzos nacionales se sugiere consultar Piefer y Vega 2014, y Sidiropoulos, *et al.*, 2015

Pese a los esfuerzos que han realizados los países del Sur por configurar una institucionalidad en torno a su política de cooperación, se observa que persisten los desafíos en torno a la conceptualización, medición, registro, transparencia y acceso a la información de la CSS y cuyo debate se mantiene con ciertos matices. En este sentido, se observa que hay avances en la materia por lo cual empieza a existir una mayor y mejor rendición de cuentas sobre las prácticas y flujos de la CSS, no obstante, la falta de un consenso global sobre lo qué es y qué no es la CSS persiste, así como la carencia de acuerdos generales que permitan contar con metodologías de medición, evaluación, indicadores o criterios comunes para generar reportes con información homogénea y oficial sobre el verdadero valor e impacto de esta cooperación, y con ello guiar la toma de decisiones en torno a la política de cooperación de los países del Sur. Un ejemplo de esto se encuentra en la región Iberoamericana, donde se observan diferentes esfuerzos entre los países que ya poseen algunas metodologías de medición<sup>12</sup>. En la siguiente tabla se resume algunos de estos esfuerzos, mientras que un mapeo más amplio se muestra en el capítulo II de este informe:

**TABLA 2. LA VALORIZACIÓN DE LA CSS EN IBEROAMÉRICA**

Aspectos comunes	<p>En general se coincide que lo que motiva valorizar la CSS es visibilizar la CSS realizada, valorizar el aporte técnico que se aporta y transparentar el gasto público.</p> <p>70 % de países cuenta con información sobre la ejecución de la CSS (costos directos tales como: pasajes, alojamiento, alimentación o transporte interno)</p>
Limitantes	<p>63% de los países no tiene una metodología clara</p> <p>56% de los países no tiene un marco normativo</p> <p>56% de los países tiene restricciones de disponibilidad de información</p> <p>38% tiene restricciones de acceso a la información.</p>

Fuente: elaboración propia basado en Prieto (2016) tablas 2 y 3.

<sup>12</sup> Lo que se percibe hasta ahora en la región Iberoamericana, es que la mayoría de los países que han podido avanzar en aspectos metodológicos se han enfocado a medir cantidades que reflejen los esfuerzos que se vienen haciendo entorno a la CSS, a través de indicadores tales como el número de proyectos, acciones y aspectos vinculados al volumen de recursos, costos y actividades relacionadas con la CSS, tal y como lo reflejan los informes sobre CSS de la SEGIB de los últimos 10 años, y cuya metodología ha venido ajustando. A pesar de ello, como se refleja en Prieto (2016<sup>a</sup>; p. 38), actualmente, de 16 países consultados en la región Iberoamericana, 11 de ellos (68%), no cuenta con una metodología de valorización, mientras solo tres (19%), cuentan con un andamiaje institucional sólido y con un sistema de medición específico para cuantificar su cooperación, Brasil, Chile y México, y un par más están en proceso de consolidación (Colombia y Ecuador, el 13%).

Retomando la tabla 1, se observa que estas diferencias en el nivel de institucionalidad y disensos conceptuales y técnicos, también se perciben en las expresiones de los propios espacios de diálogo político del Sur, lo que podría plantearse como un problema adicional más, ejemplo de ello es el lenguaje utilizado en dichos foros y que se retoma en los siguientes puntos:

- Nairobi (2009): Sistemas impulsados para evaluar y valorar la calidad e impacto de los programas de CSS y T.
- Bogotá (2010): medición, monitoreo y transparencia de la CSS
- Delhi (2013): Evaluación de programas y proyectos
- SEGIB (2015): Seguimiento y reporte de la CSS, sistemas de información, mejora de calidad, oportunidad y disponibilidad de información cualitativa y cuantitativa sobre CSS y T
- CEPAL (2016): metodologías y medición de la CSS

Lo anterior, además de coincidir en la necesidad de contar con una medición de la CSS, evidencia la falta de consenso sobre el qué y cómo medir la CSS (montos, procesos, programas, etc.). Así, se observa que hay un uso indistinto de términos que, conceptualmente, no refieren lo mismo, pero se pueden llegar a considerar sinónimos, complejizando el adecuado entendimiento y puesta en marcha de esfuerzos técnicos que, en realidad, deberían complementarse, como son contabilizar, relativo a contar proyecto o intervenciones; medir recursos, relativo a cuantificar recursos económicos o técnicos que se movilizan en las intervenciones; analizar y evaluar los procedimientos y procesos; y evaluar impacto y resultados.

En esa línea, se debe diferenciar y generar claridad en el *qué, para qué y cómo* se quiere medir y evaluar la CSS (PIFCSS, 2013): ¿se quiere medir el número de intervenciones?, ¿saber cuántos recursos se están movilizándose?, ¿se busca saber la calidad e impacto de la cooperación?, o incluso ¿conocer todos estos aspectos?

Estas preguntas podrían agruparse en tres grandes ámbitos que se hacen relevantes al buscar medir y evaluar distintos aspectos en torno a la cooperación ofrecida o recibida, tales como: medir la cantidad, es decir, cuánta cooperación existe o se está generando. El segundo, se relaciona con evaluar la calidad, es decir, los procesos de la cooperación. Y, por último, se puede hablar de evaluar resultados e impacto. En tanto, la siguiente tabla,





Tipo de medición	Tipo de datos	Metodologías	Características operativas y retos
Resultados e impacto ¿para qué?	Resultados de desarrollo (mejora en la realidad del receptor resultado de la acción o proyecto)	Gestión orientada a resultados (productos, resultados e impactos) / Marco lógico, basado en criterios estandarizados como: relevancia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad  Evaluaciones de impacto cuantitativas y cualitativas	Basada en proyectos  Puede ser reduccionista (no lograr captar la realidad), con una carga de trabajo considerable más sobre el proceso que los resultados, y visto como mecanismo de control del donante.  Dificultad para captar los principios de la CSS.  Dificultad para identificar temas de atribución, causalidad, control y aislar efectos.

Fuente: Adaptación de, Besharati, Moliwa, Khunou y Garelli (2015)

En tanto se es consciente de estas diferencias, se considera conveniente conocer las particularidades del debate en torno a las propuestas que han surgido sobre la medición de la CSS e intentar ejemplificar con algunas experiencias que han avanzado en alguno y otro modelo.

### 1.3. UN DEBATE ABIERTO: CUANTIFICAR, VALORAR, MEDIR Y EVALUAR LA COOPERACIÓN SUR-SUR

En tanto que no existe una definición comúnmente acordada en torno a la cooperación Sur-Sur, los países del Sur han empezado de manera individual, y en algunos casos, regional y/o subregional a desarrollar su propio marco conceptual y metodológico para monitorear y medir sus contribuciones y flujos de cooperación. De esta falta de coordinación política se ha identificado que existen al menos tres líneas de discusión y acción que han puesto en marcha los países del Sur para intentar visibilizar las iniciativas y flujos de su cooperación, así como sus resultados e impacto en el desarrollo. Una primera es la cuantificación de la CSS, la cual, fundamentalmente, responde a una monetización de la cooperación que otorgan los países del Sur, así como el número de proyecto o iniciativas; una segunda es la que se sitúa en el ámbito de la calidad mediante la evaluación de los procesos de gestión y asociación de las relaciones de cooperación entre los países del Sur, y una tercera inspirada en un enfoque de valorización -más que monetario- de la CSS, tratando de conocer sus resultados y, si es posible, el impacto.

En cuanto a cuantificar la CSS, esta propuesta enfatiza la contabilidad de los costos de las iniciativas de cooperación Sur-Sur que hacen los países a la cooperación en sus diversos ámbitos: técnico, ayuda humanitaria y académica, incluyendo las contribuciones financieras que se hacen a organismos multilaterales. Países como México, Chile, China y Turquía, por ejemplo, han optado por institucionalizar esta propuesta, desarrollando una metodología que les permite observar el valor monetario de su cooperación, contabilizando los costos administrativos, los costos directos e indirectos de los proyectos, así como las horas hombre de los técnicos cooperantes (Véase estos casos en capítulo II).

No obstante, este enfoque parece tener algunas limitantes. Por un lado, la dimensión política de la CSS quedaría en un segundo plano, dado que otorgarle un valor monetario a la cooperación podría no reflejar otros elementos más cualitativos intrínsecos a la CSS, de acuerdo con la narrativa, como pueden ser la horizontalidad, el diálogo y consenso que sustenta la cooperación Sur-Sur o la no condicionalidad, entre otros<sup>15</sup> (Di Ciommo, 2017). Una limitante más, tiene que ver con la dimensión técnica de la CSS, la cual también podría quedar no del todo reflejada, ya que contabilizar los costos financieros que suponen los intercambios de conocimiento técnico, científico y académico haría que los insumos otorgados fuesen excesivamente bajos, dado que los países en desarrollo utilizan funcionarios nacionales cuyos sueldos son generalmente más bajos que los que se contemplan en los modelos tradicionales de consultoría que utilizan los países desarrollados, siendo desventajoso equiparar en términos monetarios el trabajo de los expertos del sector público con el trabajo de los consultores privados, prioritariamente utilizados por los países cooperantes tradicionales (aunque con la salvedad de que también la cooperación NS utiliza en muchas ocasiones a funcionarios en su cooperación técnica).

Este énfasis en los aspectos financieros de la CSS se asocia más a un proceso de rendición de cuentas públicas y transparencia presupuestal, es decir a evaluaciones de cuán bien o mal se invirtieron los recursos, pero podría dejar de lado aspectos intrínsecos a la CSS, así como, y, sobre todo, la posibilidad de observar los resultados y el impacto que las acciones y flujos

---

<sup>15</sup> Advertir que uno de los peligros o limitantes de esta dimensión política es que se caiga en una mistificación de la CSS que, sin duda, hay que evitar. Al respecto, esta discusión clave requiere un trabajo más profundo del que aquí se pretende abordar.

financieros destinados a la cooperación tienen para el desarrollo. En este sentido, Lopes (2017), señala que “la monetización no proporciona una base adecuada para medir los resultados y los impactos, porque no refleja ni concilia el carácter intrínseco y los propósitos de las modalidades de cooperación Sur-Sur no financieras. Si se mide sólo en términos monetarios, el volumen de los recursos financieros involucrados en la cooperación técnica puede ser irrelevante y políticamente desventajoso para los países en desarrollo involucrados”.

La segunda propuesta tiene que ver con la calidad de las iniciativas y acciones de cooperación más que con la cantidad de los flujos financieros y/o número de proyectos de cooperación. En este caso se refiere a los aspectos cualitativos del proceso de gestión y ejecución de las acciones de cooperación, teniendo en cuenta los denominados principios de la CSS: la horizontalidad, la equidad, la reciprocidad y/o la pertinencia, principios en los que se basa la identidad de esta modalidad y, pese que no hay una definición común sobre la CSS, son ampliamente aceptados entre los países en desarrollo como componentes propios de esta modalidad.

Esta valoración de carácter cualitativo da prioridad a los procesos más que a los resultados, donde las asociaciones de colaboración entre el sur se apeguen al cumplimiento de los criterios o principios, constitutivos de la CSS, lo que conllevaría, a alcanzar con éxito los resultados. Así, los resultados son determinados por los procesos (Chaturvedi y Singh 2014). El supuesto que subyace a esta propuesta es que una asociación de colaboración equilibrada tendrá beneficios para ambas partes de la relación de cooperación. Este proceso de valoración cualitativo, puede ser un paso hacia delante en el monitoreo y medición de la cooperación Sur-Sur más fiel a los elementos propios de la CSS, los cuales, por ahora son en el único rubro que parece se ha alcanzado un consenso entre los países del Sur.

Un ejemplo de ello puede ser la metodología que ha desarrollado el BRICS Policy Center con la cual se pretende dar respuesta a dos planteamientos: ¿cómo se están implementando las iniciativas de CSS técnica? y ¿cómo su implementación determina el desarrollo de capacidades? Esta propuesta, por tanto, se focaliza en los procesos que conducen las iniciativas de CSS. La metodología propuesta está compuesta por dos componentes: gobernanza compartida y eficiencia y resultados. Por un lado, analizar si las iniciativas de CSS técnica se encuentran alineadas a los principios de la CSS y, por otro, si sus resultados son efectivos para al desarrollo de capacidades (Véase capítulo II).

Por último, se plantea la propuesta orientada a la evaluación de los resultados o denominada, en algunos casos, como valorización de la CSS (APC-Colombia, 2018). Esta propuesta pretende revelar las insuficiencias de los otros dos enfoques y la necesidad de adoptar otros métodos e instrumentos de medición que sean complementarios a la mera cuantificación de los recursos financieros y/o a la calidad de los procesos. Así, la valorización propone que se puedan conocer los resultados y beneficios obtenidos de las iniciativas de la cooperación en el desarrollo.

Un ejemplo de esto es lo que se ha puesto en marcha en la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional Colombia (APC-Colombia), que además de cuantificar la cooperación que oferta, evalúa los resultados de sus iniciativas de CSS de acuerdo con cinco categorías de “agregación de valor”: afianzamiento de las relaciones, la generación de nuevo conocimiento, la visibilización de agentes de cambio, la contribución a los ODS y el involucramiento de diferentes grupos poblacionales (Véase caso de Colombia, capítulo II).

La valorización de la CSS puede entenderse como un ejercicio de mensuración que intenta ir más allá de una metodología de costes y de contabilización de recursos y/o proyectos, centrándose en los resultados y, si se quiere, en el aporte que esta modalidad tiene al capital humano y, en última instancia, al desarrollo.

Dicho lo anterior y teniendo en cuenta las aportaciones de cada uno de los enfoques y el tratamiento de la información que sugieren, se podría pensar en un sistema de medición de la CSS que no solo rastree los insumos financieros y monetarios sino también se consideren los resultados e impacto de la cooperación para el desarrollo, así como la calidad y eficacia de los procesos de gestión de la CSS. Si bien esto es un gran desafío en tanto que “diferentes datos cumplen diferentes propósitos” (Di Ciommo, 2017), se considera imprescindible contar con una plataforma que cubra todo el espectro de datos financieros como no financieros a fin de, por un lado, evaluar la eficacia de las contribuciones movilizadas a través de la cooperación Sur-Sur y su impacto socioeconómico (Lopes, 2017), pero con ello también se garantice una planificación eficaz, una rendición de cuentas completa y una evaluación de la calidad y eficacia de los procesos, resultados e impacto, ya que medir permite mostrar éxitos y áreas de oportunidad de la CSS.

No obstante, aún hay que enfrentar otro gran reto: generar una gobernanza global de la cooperación Sur-Sur sustentada en el consenso sobre qué es

y qué no es la CSS que permita, entre otras cosas, lograr decidir las estrategias globales, regionales y nacionales para la formulación de políticas, asegurar un financiamiento sostenible que permita cumplir con la aspiración de la autosuficiencia colectiva del Sur (*collective self-reliance*) (Gosovic, 2016)., y determinar marcos estadísticos que permitan un seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones que se emprendan en favor del desarrollo del Sur.

Al respecto, en el siguiente capítulo se presenta un amplio panorama de los esfuerzos que tanto países en lo individual como organizaciones multilaterales regionales y globales han puesto en marcha con el fin de dar seguimiento y visibilidad a las acciones y flujos de la CSS, siendo esto evidencia de la constante determinación de los países del Sur por superar la medición y evaluación como uno de los mayores desafíos que presenta la cooperación Sur-Sur.





## PANORAMA DE LAS INICIATIVAS DE MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CSS

### 2.1. CONSIDERACIONES PARA EL MAPEO DE LAS INICIATIVAS SOBRE MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CSS

Como se refirió en la sección anterior, derivado de la relevancia que ha venido adquiriendo la CSS en los últimos años, se ha observado también una mayor preocupación por visibilizar y transparentar los recursos provenientes de esta cooperación. En tal sentido, también se han observado distintas iniciativas que buscan contribuir desde distintas perspectivas a esta visibilidad. En aras de ilustrar estos avances, la presente sección recoge algunas de las principales iniciativas detectadas.

Para ello, las iniciativas identificadas, se dividen en tres grupos: alcance global, regional y, algunas experiencias nacionales. En cada caso se buscan resaltar de manera general los aspectos más relevantes, tales como sus antecedentes y características metodológicas. De manera puntual, se busca identificar variantes conceptuales, principios, particularidades metodológicas, visibilidad y limitantes. La elección de estas iniciativas se deriva de ser las más visibles, así como las de los países que han avanzado más en la materia.

Además de la necesidad y auge por contar con información sobre la CSS, se identifican otros aspectos, que hacen útil un mapeo como el que aquí se refiere, tales como los que se destacan en Prieto (2016a y 2016b) o en Xalma (2013) en torno a:

- Visibilizar la CSS realizada
- Valorizar el aporte que provee esta cooperación
- Transparentar el gasto público
- Facilitar la gestión de la CSS en torno a su planeación y seguimiento
- Evaluar la CSS
- Conocer el grado de institucionalidad en torno a la CSS



Así, como se refiere en la siguiente tabla en este capítulo se intentará exponer un panorama sobre las iniciativas que se han desarrollado en torno a la medición de la CSS.

**TABLA 4. INICIATIVAS DE MEDICIÓN DE LA CSS**

Iniciativas Globales	Iniciativas Regionales / Subregionales	Iniciativas Nacionales *
TOSSD	SEGIB	Brasil
NEST	CEPAL	Colombia
DCF-DESA	BRICS	Chile
	NEPAD	Ecuador
		México

\*Hasta el momento solo países de América Latina muestran esfuerzos relevantes.

## 2.2. INICIATIVAS GLOBALES

### TOTAL OFFICIAL SUPPORT FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (TOSSD)

En el marco de la Agenda 2030 se ha propuesto una nueva métrica de financiación al desarrollo que pretende tener mayor alcance y ser complementaria a la de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), nombrada *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD).

TOSSD emerge de una reunión del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) en 2014 donde se discutía alinear su sistema estadístico con el panorama de financiación para el desarrollo que demanda la Agenda 2030. La idea se planteó en la Agenda de Acción de Addis Abeba en julio de 2015 y, bajo un cierto consenso global, se solicitó a la OCDE que liderará el esfuerzo de desarrollar esta métrica, trabajo que ha puesto en marcha en los últimos dos años y se espera que continúe bajo la batuta de Naciones Unidas (UN) (DAC/OCDE, 2017). Cabe mencionar que, pese a lo solicitado por la OCDE, NU todavía no ha respaldado oficialmente TOSSD como una métrica convenida para dar seguimiento a la aplicación de los compromisos asumidos bajo la Agenda 2030 (Alonso, *et al.*, 2018).

Actualmente TOSSD está en construcción. Todavía están por definir los contenidos que esta métrica contemplará, sin embargo, del trabajo hasta ahora

realizado el CAD precisa que TOSSD se constituirá por dos componentes: uno que captura el flujo de recursos transfronterizos hacia un país en desarrollo (*cross-border flows*), y otro que se enfoca en los recursos destinados a promover facilitadores de desarrollo o enfrentar desafíos globales (*development enablers and global challenges*). Además, el enfoque de medida se abordará desde dos perspectivas: una que se relaciona con la del “destinatario” y otra con la perspectiva del “proveedor”. Los componentes estadísticos de las dos perspectivas no son iguales y no se pueden conciliar. De esta manera, TOSSD pretende establecerse como un sistema de reporte estadístico que tenga alcance al conjunto de flujos de financiación oficial para el desarrollo, incluyendo, tanto los recursos públicos o privados provistos por los distintos proveedores de cooperación de los países del Sur como de los donantes tradicionales, así como los flujos movilizados a través de diferentes instrumentos de financiación, captando, además, los esfuerzos para la provisión de bienes públicos globales que carecen de una financiación ordenada y sistemática (CAD/OCDE, 2017: p.2).

Si bien está previsto que TOSSD sea una norma estadística internacional que estandarice en términos de registro e interpretación de datos, así como de procedimientos estadísticos, aún no está definido el marco medición y quedan muchos elementos por discutir tales como: criterios de registro, sistema de recolección de datos, normas y estándares estadísticos, organismos internacionales encargados de recibir y consolidar la información, e incluso el propio concepto y proceso de TOSSD, el cual ha estado expuesto a críticas y sobre el cual algunos países del Sur, como los BRICS, han expresado que no quieren ser parte de otra iniciativa liderada por el CAD (FIDC, 2016; Besharati, 2017). Pese a esto, el proyecto parece continuar y se espera que a finales de 2018 se tengan avances del componente I (*cross-border flows*) y será hasta 2019 que se inicie con la discusión sobre el componente II (*development enablers and global challenges*).

Concepto de la CSS	No provee una definición particular sobre la CSS.
Fuentes de información	No están definidas.
Aspectos metodológicos	No está definido.
Resultados informes	Estudios Piloto Publicados: Senegal <sup>16</sup> y Filipinas.
Oportunidades por compartir	-Doble perspectiva: proveedor y receptor. -Transparencia y mayor cobertura sobre los flujos de cooperación.
Limitantes	-Falta de consenso global en torno a su concepto y propósito. -Límites en su relación con lo que se considerará como AOD. -Demoras en su operatividad. No será hasta 2020 cuando se tenga claridad sobre su marco metodológico.

### NETWORK OF SOUTHERN THINK TANKS (NEST)

La Conferencia de Proveedores del Sur realizada en Nueva Delhi en 2013 (RIS 2013), reconoció la creciente importancia de la Cooperación Sur-Sur, así como una serie de retos en torno a sus aspectos de medición, cuantificación y evaluación. Es así que como respuesta a estos retos, en el contexto de la Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (México 2014), se planteó la conformación de un red de *think tanks* del sur (Network of Southern Think Tanks), con los objetivos de: lograr una idea común sobre CSS, desarrollar un marco conceptual sobre la contribución de la CSS y una hoja de ruta asociada, y desarrollar indicadores de evaluación de impacto y fortalecer la recolección de datos. Esta red estaría formada de manera inicial por las siguientes instituciones: Regional Information Systems for Developing Countries (RIS), India; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasil; China Agriculture University (CAU), China; y South African Institute of International Affairs (SAIIA), Sudáfrica.<sup>16</sup>

Así, a lo largo de 2015, se realizaron reuniones técnicas de la red, de las cuales emergió el “Marco Conceptual y Metodológico de la Cooperación Sur-Sur” propuesto por NEST. El documento resultante de estas reuniones considera los debates existentes sobre los aspectos conceptuales y de medición de la CSS, abarcando variantes sobre calidad, cantidad e impacto. Su propuesta

<sup>16</sup> Ver estudio: [http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/2017-03%20-%20recipient%20perspective%20on%20TOSSD\\_Senegal%20%20wirh%20crops%20for%20opsFINAL.pdf](http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/2017-03%20-%20recipient%20perspective%20on%20TOSSD_Senegal%20%20wirh%20crops%20for%20opsFINAL.pdf)

se centra en el desarrollo de indicadores para medir la calidad de las alianzas y procesos de CSS, al considerar que aspectos de medición de impacto o volúmenes, plantean por un lado, procesos de evaluación muy costosos y por tanto poco factibles para una CSS que carece normalmente de recursos, y por otro, requieren como insumo series de datos robustas con las que muchos de los países del sur aún no cuentan, o bien por la inexistencia de sistemas de recolección de datos o bien por debilidades institucionales o incluso por ambas.

Así, la primera versión de la metodología incluyó siete dimensiones, para las cuales se incluyeron subdimensiones con sus indicadores correspondientes (sesenta y cinco en total), preguntas guías, fuentes de información y métodos de recolección de información sugeridas, concebidas como herramientas de monitoreo. En 2016 se realizó una revisión y actualización de la metodología que buscó eliminar el sesgo y terminología más propia del norte que del sur, que existía en algunos indicadores, reduciendo las dimensiones a cinco y a cuatro indicadores para cada una (veinte en total). Entre estos destacan: Apropiación nacional inclusiva; Horizontalidad y Mutualidad; Independencia y Sustentabilidad; Transparencia y Rendición de Cuentas; Eficiencia del Desarrollo.

Concepto de la CSS	Toman como referencia la concepción de PABA (1979) entendida como “el intercambio de recursos, tecnología, habilidades y conocimiento técnico entre países del sur, así como la formación de coaliciones para promover el desarrollo social, económico, cultural, político y científico, y transformar el balance de poder de la gobernanza global
Fuentes de información	Programas, proyectos, información País
Aspectos metodológicos	Se presentan 5 dimensiones con 20 indicadores centrados la evaluación de la calidad y la eficacia de la CSS, así como en su contribución al desarrollo sostenible.
Resultados informes	Estudios de Caso publicados sobre: República Democrática del Congo y Sudáfrica, México y El Salvador, Sistema mesoamericano de Salud Pública, Turquía y Somalia, y en Educación. Marco para el monitoreo y evaluación de la CSS de NEST (2016).
Oportunidades por compartir	-La metodología inicial ya ha sido probada con buenos resultados -Instrumento público y flexible que puede usarse para evaluar la CSS
Limitantes	-Falta de consenso global en torno a su concepto y propósito -La metodología actualizada no se ha puesto a prueba aún y se carece de evidencia sobre su potencial en esta nueva fase.

### FORO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO (DCF) -DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES (DESA)

El nacimiento y consolidación del Foro de Cooperación al Desarrollo (DCF por sus siglas en inglés), se dio en tres fases. La primera en 2005, en que nace como un acuerdo de la Cumbre Mundial de Naciones Unidas, ante los cambios observados en la cooperación internacional que, entre otras cosas, planteaba una mayor participación de agentes de diversa naturaleza. La segunda fase, en 2006, que reformula y añade funciones al Foro, orientadas a: además de analizar tendencias y avances de la CID, hacer recomendaciones que propicien una mayor eficacia, detectar carencias u obstáculos que impidan el logro de coherencia y efectividad en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; ser un espacio para los Estados miembros para intercambiar aprendizajes en torno a estrategias de desarrollo; y ser un espacio donde otras instancias de Naciones Unidas puedan participar, así como Instituciones Financieras y Comerciales Internacionales, Sociedad Civil y Sector Privado.

La última etapa tuvo lugar cuando se realizó el primer Foro en verano de 2008 y que se realiza desde entonces cada dos años. Entre los productos destacables del Foro está el “Informe sobre cooperación internacional para el desarrollo”, que refleja los esfuerzos de este espacio en torno a tres grandes ejes: Tendencias en la cooperación para el desarrollo, Cooperación Sur-Sur y Seguimiento de la Cooperación para el Desarrollo<sup>17</sup>. En materia de CSS el reporte busca consolidar una cifra que refleje el valor de esta cooperación. En su reporte de 2014, se calcula que la CSS alcanzó un volumen de entre 16,100 a 19,000 millones de dólares en 2011. Para el reporte de 2016 se estimaba que la CSS habría excedido los 20,000 millones de dólares en 2013. El foro reconoce las dificultades para generar datos comparables, por lo que, algunos gobiernos trabajan en la búsqueda de una métrica y formas de clasificación común. Se resalta el rol de Brasil, SEGIB y UNCTAD en estos esfuerzos.

El Foro ha venido dándole mayor importancia a la CSS en los distintos reportes oficiales. Así, por ejemplo, en 2008, se reconocía la necesidad de contar con un proceso que facilitara el intercambio de información y mejorara el análisis a fin de mostrar las bondades de esta cooperación. Para el Foro de 2014, se hablaba ya de una iniciativa para documentar mejor los esfuerzos

<sup>17</sup> Véase historia del Foro: <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/dcf/2016-dcf-outcome.pdf>

en torno a la CSS a través de la creación de un reporte global intergubernamental con un enfoque común de términos y metodologías de CSS. Para el reporte de 2016, no es claro que dicha iniciativa sobre un “reporte de global de CSS” exista, sin embargo, se planteó la importancia de reforzar el desarrollo institucional, intercambios de experiencia, y fortalecer el intercambio de información y conocimiento entre diversos actores del sur y actores del desarrollo<sup>18</sup>.

A pesar del reconocimiento del DCF como un espacio propicio para compartir experiencias del sur, no ha tenido el impacto esperado, ni avanzado en la creación de una métrica global de CSS<sup>19</sup>.

Concepto de la CSS	Recursos de un país que ofrece programas de cooperación a economías de países socios (incluye préstamos y concesiones en efectivo o especie).
Fuentes de información	Reportes de países del sur
Aspectos metodológicos	Estimaciones basadas en los datos proveídos por países del sur. Incluye recursos oficiales en condiciones favorables que se ofrecen dentro del sur con fines de desarrollo.
Resultados informes	Reporte <i>Trends and progress in international development cooperation</i> , y el <i>Official Summary prepared by the ECOSOC president</i> .
Oportunidades por compartir	Se cuenta con el llamado “Grupo Principal de Asociados del Sur”, plataforma de diálogo en materia de CSS, apoyado por DESA.
Limitantes	- No se cuenta aún con un reporte oficial o metodología clara de medición y cuantificación de la CSS.

## 2.3. INICIATIVAS REGIONALES Y SUBREGIONALES

### SECRETARIA GENERAL IBEROAMERICANA SEGIB

Creada en el 2003, busca dar apoyo a los 22 países miembros de las cumbres iberoamericanas de Jefes de Estado y Gobierno. Al presente, se ha constituido como un espacio de dialogo en la región y como un organismo internacional que apoya las acciones de la cumbre en torno a cohesión social, cultura,

<sup>18</sup> Al respecto se pueden consultar los reportes correspondientes: <https://www.un.org/ecosoc/es/node/49627>

<sup>19</sup> Autores como Bracho (2015:25), señalan que otros espacios como la AGCED o el Proceso de Delhi, poseen el mismo problema de legitimidad y consolidación, por dos aspectos: un sur dividido en distintos bloques y la resistencia al cambio por parte de las tradiciones Norte-Sur y Sur-Sur. Lo cual se hace extensivo al reconocimiento de sus propuestas metodológicas.

conocimiento e innovación<sup>20</sup>. Su trabajo se centra en cuatro grandes objetivos: Fortalecer la comunidad iberoamericana y contribuir a su proyección internacional; promover vínculos históricos, culturales, sociales y económicos en Iberoamérica; apoyar la preparación de las cumbres iberoamericanas, e implementar y fortalecer la CSS.

En torno al último objetivo, la Secretaría se planteó a partir de 2007 un seguimiento y evaluación de la cooperación de los países miembros, para lo que se crearía el “Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”, el cual ha cumplido ya su décimo aniversario. Como se señala en la introducción del informe de 2007, éste busca identificar y analizar principalmente: las tendencias de los flujos de AOD hacia la región y la Cooperación Sur-Sur en la región Iberoamericana. Para el informe de 2010, se daría un cambio metodológico de la consideración de acciones a proyectos y acciones, logrando capturar de manera más amplia la realidad de la región. Asimismo, se planteó la generación de indicadores más precisos a fin de lograr una mayor transparencia, contar con información que permita planeación y gestión de la CSS y facilitar evaluaciones con orientación a resultados y procesos. El proceso culminó en 2013, con la obtención de 32 indicadores, que permiten visibilizar, planificar, evaluar y conocer el grado de institucionalidad, y dentro de cada uno de estos ámbitos medir distintos aspectos como prioridades, capacidades, disponibilidad de recursos, horizontalidad, equidad, pertinencia, eficacia, sostenibilidad, innovación, replicabilidad, o fortaleza institucional, entre otros<sup>21</sup>. El reporte conjunto 2013-2014 incorporaría esta y otras novedades a los resultados mostrados.

El último avance metodológico relevante, se dio entre 2014 y 2015 con el diseño e implementación de la plataforma “Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre Cooperación Sur-Sur” (SIDICSS), cuya aplicación se vio reflejada en el informe de 2016. Esta herramienta sustituye a la plataforma que se venía usando desde 2007 para la publicación de los informes anuales. Es una plataforma regional de datos en línea alimentada por todos los países miembros de la SEGIB, que garantiza su registro, almacenamiento y uso, y que es compatible con los avances logrados hasta entonces en lo conceptual y metodológico. Considerada la primera plataforma en línea con información sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular, desde su puesta en

<sup>20</sup> Véase: <https://www.segib.org/quienes-somos/>

<sup>21</sup> Véase Xalma (2013) y el Informe de Cooperación Sur-Sur 2013-2014 de la SEGIB

marcha, se han registrado cerca de 1673 iniciativas de CSS, de las cuales, a julio de 2016, se habían validado 1350 (SEGIB, 2016; p. 45). Esta iniciativa se considera una de las más importantes en materia de CSS a nivel regional y mundial, por lo que se ha convertido en referente para otras regiones y países de Asia y África que buscan contabilizar su cooperación.

Concepto de la CSS	Reconoce dos variantes de CSS, (Horizontal y Triangular), y dentro de ellas, dos variantes (Bilateral y Multilateral) en función del número de actores.
Fuentes de información	Datos provistos por las agencias de cooperación o ministerios de exteriores de los países miembros.
Aspectos metodológicos	Uso e inclusión de la plataforma SIDICSS para el análisis de datos a partir de 2016.
Resultados informes	Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, periodicidad anual desde 2007.
Oportunidades por compartir	Se trabaja de cerca con el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. Se cuenta con una experiencia sólida en materia de cuantificación de CSS.

### BRICS POLICY CENTER. EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR TÉCNICA

En enero de 2017, en un esfuerzo liderado por el Centro de Estudios e Investigaciones de los BRICS (*BRICS Policy Center*) se realizaron una serie de eventos con diversos actores y expertos de doce países y organizaciones internacionales con el objetivo de reflexionar y debatir, principalmente, sobre la política de CSS de Brasil; no obstante, en la discusión también se abordó el debate en torno a cómo fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación de la CSS. Este ejercicio de reflexión tuvo como resultado el documento *Paths for Developing South – South Cooperation Monitoring and Evaluation Systems*.

Este documento, además de advertir sobre la ausencia de un sistema de evaluación sólido de la CSS y la posible “absorción” de las prácticas Sur-Sur por otros procesos de medición de los flujos de financiamiento al desarrollo, propone una metodología de evaluación para la CSS técnica a fin de que se haga una distinción de la contribución de la CSS al desarrollo respecto a otros mecanismos de cooperación (BRICS y *Articulação Sul*, 2017; p. 6). Esta intención pretende dar respuesta a dos planteamientos: ¿cómo se están implementando las iniciativas de CSS técnica? y ¿cómo su implementación determina el desarrollo de capacidades? Esta propuesta, por tanto, se focaliza



en los procesos que conducen las iniciativas de CSS técnica, dado que son éstos los que “facilitarán o impedirán el logro de los resultados de desarrollo” (BRICS y Articulação Sul, 2017; p. 24) y en sus resultados.

La metodología propuesta está compuesta por dos componentes: gobierno compartido y eficiencia y resultados. Por un lado, analizar si las iniciativas de CSS técnica se encuentran alineadas a los principios de la CSS y, por otro, si sus resultados son efectivos, sustentables y el alcance que tiene en torno al desarrollo de capacidades<sup>22</sup>.

Esta propuesta metodológica no se ha puesto en práctica en ningún caso y aún parece enfrentar algunos desafíos metodológicos. Uno de ellos es la carencia de una guía técnica en la que se detalle el procedimiento para su implementación, y otro más es el que tiene que ver con la falta de indicadores -cualitativos y cuantitativos- claramente definidos que permitan evaluar los procesos y resultados de las iniciativas. Cabe señalar que, de manera sugerente, se aportan algunos insumos que pueden derivarse en posibles indicadores y preguntas guía para la evaluación de casos específicos tanto de cooperación triangular como bilateral (BRICS y Articulação Sul, 2017: pp. 37-38).

Concepto de la CSS	Recoge el enfoque de Nairobi sobre la CSS e identifica cinco principios que orientaran la evaluación: horizontalidad, apropiación, alineación, enfoque multiactor; beneficio mutuo y desarrollo de capacidades
Fuentes de información	No lo define
Aspectos metodológicos	Matriz de evaluación: procesos y resultados. Constituida por dos ejes: “principios y elementos de SSC” y “evaluación de procesos y resultados”.  Evalúa distintos tipos de iniciativas de CSS técnica: proyectos de corto alcance, proyectos estructurados, programas, diálogos técnico-políticos.  Considera 3 tipos de evaluación y 2 enfoques. Tipos: por agente, ciclo de proyecto y por sector. Enfoques: lineal y sistémico.
Resultados informes	No se han generado
Oportunidades por compartir	- Considera incluir en la evaluación la perspectiva de género  - El tipo de evaluación y/o enfoque se adapta a las capacidades (técnicas y financieras) internas e intereses de los países/actores que quieran realizar la evaluación de la iniciativa de CSS.

<sup>22</sup> Para profundizar en la metodología se sugiere ver *Paths for Developing South – South Cooperation Monitoring and Evaluation Systems*, <http://articulacaosul.org/paths-for-developing-south-south-cooperation-monitoring-and-evaluation-systems/>

## CEPAL. PROPUESTA DE EVALUACIÓN CUANTITATIVA Y CUALITATIVA DE LA CSS

En 2014, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) activó el “Grupo de Tareas sobre Cuantificación de la Cooperación Sur-Sur”, integrado por funcionarios de los institutos de Estadística y Agencias Nacionales de Cooperación Internacional de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. Este grupo de trabajo surge por “la importancia de elaborar un conjunto de indicadores de medición del impacto económico y social de la cooperación Sur-Sur que permitan visibilizar, planificar y evaluar el trabajo de cooperación que viene llevando adelante la región” (CEPAL, 2016).

Para ello, durante 2014 y 2015 se celebraron una serie de actividades y talleres para discutir el desarrollo metodológico de la medición de la CSS en la región<sup>23</sup>. Como resultado de este trabajo, en 2016 se presentaron dos propuestas de medición que podrían ser complementarias: “*Propuesta de medición de la CSS en América Latina y Caribe a través del seguimiento y evaluación de programas y proyectos de cooperación Sur-Sur*” y “*Propuesta de medición de la CSS en América Latina y Caribe a través de un Sistema de Cuentas Satélite*”.

La primera propuesta sugiere tres tipos o niveles de medición y evaluación. El primer tipo se refiere a un análisis descriptivo de los proyectos de CSS con el objetivo de tener un conocimiento general del número de proyectos y su alcance. Para ello se consideran los siguientes elementos: área de intervención del proyecto (sector); tipo (vulnerabilidades) y tamaño de población beneficiaria; tamaño del proyecto: (cobertura poblacional, cobertura geográfica, y presupuesto operacional). El segundo nivel se basa en la medición de los procesos, cuyos indicadores son: cobertura, focalización, eficiencia, eficacia y calidad. Y finalmente, se sugiere contemplar un tercer nivel de medición enfocado al impacto, no obstante, para este se ha reconocido que “se requiere diseñar modelo ad-hoc a cada proyecto que permita incluir variables intervinientes (datos secundarios), controlables estadísticamente, mediante modelos cuasi-experimentales” (CEPAL, 2016a), siendo éste un proceso aún en construcción.

<sup>23</sup> Véase los documentos de seguimiento de las reuniones y talleres en <https://www.cepal.org/es/eventos/cuarta-reunion-la-mesa-directiva-comite-cooperacion-sur-sur>

En cuanto a la segunda propuesta, ésta se propone realizar “a través del instrumento de la cuenta satélite enmarcada en el sistema de cuentas nacionales”. Para ello, se parte del supuesto de que existe un registro de los flujos destinados a la CSS en los Sistemas de Cuentas Nacionales (SCN) de donde “se podría determinar el peso que tiene la CSS dentro de ese agregado”. Así, esta propuesta de medición supone, en un primer momento, identificar los agregados del SCN, de la Balanza de Pagos y de las Cuentas del Resto del Mundo que reflejan actividades de CSS, para en un segundo momento, las Cuentas Satélite permitirían analizar y desglosar de forma cualitativa y cuantitativa la información estadística relevante que está dentro del SCN y la que no recoge el SCN, en términos de flujos de bienes, servicios y transferencias de los países de la región (CEPAL 2016b). Las propuestas no se han aplicado en casos prácticos y desde su publicación no se han mostrado avances al respecto.

Concepto de la CSS	La CEPAL asocia la CSS a un conjunto de principios como la solidaridad, complementariedad, igualdad, no condicionalidad y respeto de la soberanía, lo cual hace que se considere que “además de aspectos como el monto, la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad, se requiere incorporar otros criterios cualitativos de evaluación, como horizontalidad, equidad, reciprocidad y responsabilidad compartida” (CEPAL, 2016b).
Fuentes de información	Propuesta I. No lo define. Propuesta II. Sistema Nacional de Cuentas.
Aspectos metodológicos	Considera evaluar procesos, impacto y flujos financieros.
Resultados / Informes	No se han generado.
Oportunidades por compartir	- Adicional a la medición de proyectos y evaluación de procesos, se pretende incluir una evaluación de impacto, aún en proceso. - Podría visibilizar los flujos de la CSS en cuentas nacionales.

### NUEVA ALIANZA PARA EL DESARROLLO DE ÁFRICA (NEPAD)

La alianza nace en el año 2000 como una preocupación en el contexto de la Unión Africana a fin de contar con un marco estratégico para combatir la pobreza y el subdesarrollo en todo el continente africano. Para el 2001 se aprueba oficialmente la creación de la NEPAD, cuyas prioridades se establecerían en tres grandes ejes: establecimiento de condiciones para el desarrollo sostenible; reformas para aumentar inversiones en sectores clave; y movilización de recursos<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Véase <http://www.un.org/spanish/africa/osaa/nepad.html>

Dentro del proceso de consolidación de NEPAD, en 2010 se integra a la Unión Africana y como resultado se crea una Agencia de Coordinación y Planificación de NEPAD, la cual busca facilitar y coordinar acciones de la alianza en el continente a través de programas, proyectos, la movilización de recursos y el compromiso con comunidades regionales, globales y países para el logro de sus proyectos. Para ello, la agencia se estructura en torno a cuatro programas de inversión: desarrollo de capital humano; industrialización, ciencia, tecnología e innovación; integración regional e infraestructura; y recursos naturales, gobernanza y seguridad alimentaria.

El trabajo que realiza la agencia es muy amplio, ya que abarca proyectos a nivel continental, regional y por país, a los cuales se les ha podido dar seguimiento. En dichos reportes, se incluye información en las cuatro líneas temáticas de la agenda con resultados sobre avances y resultados. A pesar de que esta información da cuenta de aspectos vinculados a la cooperación entre los países africanos, que caen en la categoría de la cooperación sur-sur, no existe un reporte o información concreta que dé cuenta de este tipo de cooperación o avances en la materia.

La información con que se cuenta es que, dado el nivel de avance institucional, el NEPAD se encuentra en conversaciones con la SEGIB a fin de poder implementar alguna contabilización de la cooperación en la región retomando la experiencia y aspectos metodológicos que ya se usan en América Latina.

Concepto de la CSS	No hay concepto.
Fuentes de información	Se cuenta con información de proyectos a nivel país, región y continente en cuatro grandes áreas temáticas.
Aspectos metodológicos	No existe una metodología específica de CSS.
Resultados / Informes	No se han generado en materia de CSS, aunque se cuenta con información de la cooperación entre países africanos.
Oportunidades por compartir	- Podría visibilizar los flujos de la CSS por proyecto a través de la sistematización de la información con la que ya cuentan.

## 2.4. INICIATIVAS NACIONALES

### BRASIL

Brasil es reconocido a nivel internacional como uno de los cooperantes más importantes del sur, y también como uno de los más avanzados en América Latina en el ámbito de medición y cuantificación de la CSS, como se muestra en estudios recientes realizados por la SEGIB (Prieto 2016a y Prieto 2016 b). La experiencia brasileña se formalizó en el 2010, lo que ha permitido generar dos reportes que han reflejado los esfuerzos del país por mejorar y perfeccionar su metodología, el primero que cubre el período 2005-2009 y el segundo, que cubre del 2011 al 2013.

Un aspecto clave de su metodología parte del reconocimiento de que la cooperación que provee el país no es en esencia financiera, por lo que lo que se resalta es el aspecto institucional, de conocimiento y capacidades con que se coopera a través de sus funcionarios. Para el registro de su cooperación el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) ha creado una plataforma en internet para estos fines en donde las instituciones federales registran las actividades realizadas (éstas se complementan con la información de las plataformas SIOF (sistema integral de presupuesto y planeación del gobierno federal) y SIGA (sistema de información sobre presupuesto público federal)). La metodología reconoce siete tipos de cooperación: cooperación técnica, cooperación en educación, cooperación científica y tecnológica, cooperación humanitaria, protección, apoyo e integración de refugiados, operaciones de mantenimiento de la paz, y aportes a organismos internacionales. Asimismo, cuantifica los recursos (humanos, físicos y financieros) que se registran en su presupuesto público como gasto corriente, en cuatro tipos de gastos: horas técnicas (hora hombre (funcionario) vía costo de oportunidad), viáticos y pasajes aéreos (como gastos directos), donaciones (efectivo y especie) y costos administrativos (relacionados con la actividad) y contribuciones a organismos internacionales (Prieto 2016a: 39-40).

Considerando lo anterior, el valor total de su cooperación (conocida también como COBRADI, Cooperación Brasileña para el Desarrollo Internacional), captura de manera amplia las distintas variantes de cooperación que pueden ir más allá de la cooperación técnica y capturar otras actividades de cooperación relevantes. Gracias al trabajo realizado, se ha logrado que las instituciones que colaboran en esta cuantificación a nivel nacional sean más conscientes de la necesidad de este trabajo a fin de contar con una política

de cooperación más clara, más transparente y la creación de procesos de comunicación, capacitación y consulta más fluidos (Prieto 2016b11-15).

A pesar de lo anterior, se reconocen una serie de limitantes y desafíos metodológicos, entre los que destaca la dispersión que pueden llegar a tener las acciones públicas de cooperación brasileña al interactuar con otros actores como los estados, municipios, sector privado, academia o sociedad civil y que no permiten contabilizar adecuadamente los gastos realizados, porque el recurso se contabiliza en rubros generales, aun cuando tengan su especificidad. Adicionalmente, se reconoce que muchas de las actividades pueden tener carácter transversal y las actuales definiciones y modalidades no cubren estos aspectos, y por último, los datos contabilizados se realizan voluntariamente, por lo que muchas actividades no se registran (Martins, Suyama, Pomeroy, Sousa 2016).

Concepto de la CSS	Entendida como cooperación horizontal, es la cooperación técnica implementada por Brasil con otros países en desarrollo, por medio de la cual se comparten experiencias y conocimientos disponibles en un amplio espectro de instituciones brasileñas con las de países interesados en recibirla bajo un marco de política exterior solidaria. <a href="http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Vertentes">http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Vertentes</a>
Fuentes de información	Presupuesto público (SIOP y SIGA)
Aspectos metodológicos	La fórmula de valorización es: (sueldo promedio diario número de días) +(desembolsos por transporte y viáticos, donaciones y costos administrativos)
Resultados / Informes	Dos reportes, 2005-2009, 2010, y 2011-2013
Oportunidades por compartir	Se cuenta con una plataforma de registro que incluye categorías de cuantificación claras y una metodología de valorización concreta
Limitantes	No hay una normativa que mandate la valorización de la CSS

## COLOMBIA

Colombia ha realizado varios esfuerzos por visibilizar y valorizar su oferta de cooperación. En este sentido, a principios de 2010, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) desarrolló un esfuerzo que resultó innovador en la región: mapas interactivos que permitían revisar número proyectos ejecutados, principales sectores y los países socios. No obstante, este ejercicio perdió vigencia y se canceló.

En 2015 APC Colombia avanzó en un proceso de cuantificación y valorización

de la cooperación que oferta, con el objetivo de mejorar la calidad, oportunidad y disponibilidad de la información cuantitativa y cualitativa de la CSS. Así, elaboró un Modelo de Cuantificación y Agregación de Valor (MCAV). Esta metodología tiene dos componentes. Uno orientado a la cuantificación de los flujos de la cooperación ofertada por este país, considerando los costos directos e indirectos del proyecto, así como el aporte técnico de los recursos humanos. La cuantificación del flujo financiero puesta en marcha en Colombia converge con otras metodologías similares emprendidas en Brasil, Chile o México.

En el otro componente del MCAV tiene que ver con la medición de resultados de las iniciativas de CSS que oferta Colombia de acuerdo con cinco categorías de agregación de valor: afianzamiento de las relaciones, la generación de nuevo conocimiento, la visibilización de agentes de cambio, la contribución a los ODS y el involucramiento de diferentes grupos poblacionales.

De manera esta manera, el MCAV pretende estimar el valor agregado que tiene la CSS del país más allá del valor monetario, con la finalidad de que se dé cuenta de los resultados y beneficios tangibles de las acciones y proyectos de CSS (Maruri, 2016). El MCAV pretende dar cumplimiento al segundo objetivo estratégico de la Hoja de Ruta de Cooperación Internacional de APC-Colombia 2015-2018, que hace referencia a “compartir conocimiento de alto valor con el fin de generar beneficios tangibles para el desarrollo de Colombia y de los países socios de la CSS y CTr”<sup>25</sup>

Para complementar este modelo, en 2017 APC-Colombia adquirió la plataforma Cíclope, una herramienta de registro y consulta que tiene como objetivo centralizar la información sobre las iniciativas de cooperación que oferta y recibe Colombia así como poner a disposición del público en general esta información a través de distintos filtros: lugar donde se lleva a cabo la intervención, tipo de actor, año de inicio, estado de la intervención y su relación con los objetivos marcados en la Hoja de Ruta 2015-2018. Las iniciativas están clasificadas según su alcance geográfico: ámbito nacional o departamental y municipal; y todos los recursos se presentan en dólares americanos<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Véase Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional de APC-Colombia 2015-2018. Ver en: <https://www.apccolombia.gov.co/>

<sup>26</sup> Véase plataforma Cíclope en línea: <https://mapacooperacion-apc.gov.co/Maps/Show?rid=247>

Concepto de la CSS	Colombia enmarca la CSS en los principios de horizontalidad, solidaridad, confianza, interés, beneficio mutuo y costos compartidos, que contribuyen a abordar conjuntamente los desafíos del desarrollo y a avanzar en intereses comunes, hacia soluciones innovadoras, adaptables y replicables a los contextos y realidades de los países socios (APC-Colombia 2018).
Fuentes de información	Cíclope
Aspectos metodológicos	Cuantifica. Formula: $(Ba+Gv+Lg) + (n*Sd*d+2)$ Donde: Ba= Boletos aéreos; Gv= Gastos de viaje; Lg= Logística; n= Número de profesionales; Sm= Salario mensual; Sd= Salario diario $[Sm/20]$ ; d+2= Días de actividad [+2 días de preparación técnica]  Agregación de Valor <sup>27</sup> . Matriz de Agregación de Valor: 5 categorías y 11 indicadores
Resultados / Informes	Anuales
Oportunidades por compartir	- Colombia es pionera en poner en marcha una metodología de valoración  - Puede generar información cualitativa para determinar cuándo y cómo se genera valor/impacto en las iniciativas de CSS

## CHILE

En 2008, la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, en el marco de un ejercicio de evaluación de los presupuestos generales, solicitó conocer el uso de los recursos destinados a la cooperación chilena, lo cual derivó en la necesidad de definir cómo medir y evidenciar el “impacto” de las acciones de cooperación que llevaba a cabo la Agencia de Cooperación Chilena para el Desarrollo (AGCID) (PIFCSS, 2016). En este contexto, la AGCID revisó y analizó la información disponible, concluyendo que existía información “oculta” relacionada con la cooperación chilena. De tal manera que, en 2010, la AGCID contrató una consultoría para el “Diseño e implementación de un registro y análisis de los beneficiarios intermedios y gastos asociados a las actividades del programa CTPD-AGCI en países de Latinoamérica y el Caribe que reciben cooperación otorgada por Chile” (Guernica, 2010), que derivó en el diseño del “Sistema de seguimiento a beneficiarios intermedios del Programa de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)” para monitorear los procesos y evaluar los resultados correspondientes. Adicionalmente, se diseñó una metodología de cuantificación para identificar los gastos de las iniciativas de cooperación.

<sup>27</sup> Para profundizar en la metodología de “agregación de valor” se sugiere ver Manual de Caja de Herramientas de la cooperación Sur-Sur APC-Colombia en <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/manualcss.pdf>



Esta metodología continuó reforzándose y en 2015 se diseñó una fórmula de cuantificación integrada por tres componentes: costos directos del proyecto -boletos, viáticos, materiales transferencias- (Ca), costos de las horas técnicas de los funcionarios (Cb) y costos indirectos de operación - se distribuyen y ponderan los presupuestos de AGCID de acuerdo con el peso en los totales de proyectos de cooperación técnica, personal asignado a proyectos y soporte administrativo - (Cc). La suma de los tres componentes determina el costo total del proyecto (CTotal de Val).

Para la AGCID esta metodología es una forma de visibilizar la CSS, siendo que “el objetivo no es generar cifras cuantiosas, sino poner en valor lo que es y se hace en la CSS y lo que aporta la institucionalidad pública en esos procesos” (PIFCSS,2016: p.24). Si bien la AGCID reconoce que es necesario valorar la CSS más allá de la cuantificación, hasta el momento no han priorizado avanzar en una metodología que les permita conocer los resultados ni el impacto de la cooperación que proveen, su prioridad, por ahora, es hacer que esta metodología de cuantificación tenga un alcance mayor a la cooperación que gestiona la AGCID, es decir, que permee al conjunto de la administración pública e incluso a otros actores que otorgan cooperación (Guerra, 2016). Cabe señalar que la información de cuantificación solo tiene utilización al interior de la AGCID. Se espera que cuando la metodología, así como el sistema de registro logren mayor consistencia<sup>28</sup> se publiquen informes para agentes externos.

---

<sup>28</sup> Actualmente los cálculos de cuantificación los realiza el Departamento de Política y Planificación de AGCID de manera manual (Hoja de Excell). Se tiene previsto que en un futuro se consolide el Sistema Nacional de Información para la Cooperación Internacional mediante el cual, además de integrar tanto el SIGFE y SIGEP, se abre la oportunidad de incluir a otras instituciones, agentes e instrumentos cooperación (financiera, humanitaria, aportes a organismos internacionales, entre otros) de manera que se puedan automatizar la información y el cálculo del valor de la CSS

Concepto de la CSS	La AGCID considera su metodología de cuantificación exclusivamente para la cooperación técnica, la cual reconoce como principal medio para hacer CSS y relaciona con los principios de apropiación, alineamiento con las prioridades nacionales y la transparencia, así como con un enfoque de responsabilidad mutua, articulación entre actores, liderazgo compartido y un proceso participativo que permite definir conjuntamente con las partes el qué, cómo y cuánto, asegurando que la visión del receptor sea tenida en cuenta (AGCID, 2015b; pp. 6-7)
Fuentes de información	Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) Sistema de Gestión y Planificación (SIGEP <sup>29</sup> )
Aspectos metodológicos	Cuantifica. Fórmula: $C_{Total\ de\ Val} = C_a + C_b + C_c$
Resultados / Informes	Mensuales, semestrales y anuales, solo internos.
Oportunidades por compartir	- Es una metodología probada y de las más consolidadas en América Latina. Junto con AMEXCID, la AGCID ha sido pionera en cuantificar la CSS técnica y triangular.  -Esta metodología es un avance en materia de rendición de cuentas y transparencia, no obstante, se limita al hecho de producir estadística.

## ECUADOR

Ecuador, a través de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), desde 2013 participó en diversos espacios regionales (en la CELAC y el PIFCSS, por ejemplo) para abordar las discusiones y consideraciones en torno a contar con instrumentos para la medición y creación de indicadores de la CSS, con la finalidad de visibilizar sus efectos e impactos. De estos ejercicios, en 2016, documentó su experiencia metodológica en la evaluación de la CSS<sup>30</sup>, esfuerzo que “está en consonancia con el compromiso de SETECI de visibilizar y transparentar el accionar de la cooperación internacional en el Ecuador” (Rosero, 2015). Además, el marco de evaluación de la cooperación internacional, en general, y de la CSS, en particular, se encuentra en el Plan Nacional para el Buen Vivir, el cual determina los lineamientos para el accionar de los distritos agentes que ejecutan acciones de cooperación a fin de que su gestión responda a las prioridades nacionales (SETECI, 2016).

De acuerdo con SETECI, evaluar la CSS consiste en un ejercicio de valoración de dos aspectos: i) relación de cooperación entre país/país-organismo y, ii)

<sup>29</sup> Ambos administrados por el área financiera de la AGCID.

<sup>30</sup> Véase *Metodología de evaluación de la CSS* en [https://issuu.com/seteci/docs/metodologia\\_de\\_evaluacion\\_de\\_la\\_css](https://issuu.com/seteci/docs/metodologia_de_evaluacion_de_la_css)

las intervenciones de cooperación -proyectos, programas o acciones-. Así, la SETECI propone un proceso de evaluación tanto de los instrumentos bajo los que se establece la relación de cooperación entre países, como de las iniciativas que se derivan de dichos instrumentos. Esta evaluación descansa en una metodología que contempla 6 componentes: 1) método de evaluación; 2) técnicas de levantamiento de información; 3) fases de evaluación; 4) criterios de evaluación; 5) herramientas técnicas; 6) definición de equipo de trabajo<sup>31</sup>.

Esta metodología se implementa en distintos procedimientos de evaluación que posteriormente se complementan en una evaluación final. En primer lugar, se evalúa el grado de cumplimiento de los cinco principios de CSS: horizontalidad, equidad, consenso, respeto e intercambio ético, y que determinan los criterios de medida que permiten analizar el nivel de cumplimiento de dichos principios. Adicionalmente se hace una evaluación de resultados bajo criterios de eficacia, eficiencia, pertinencia, causalidad y sostenibilidad. Estos criterios se identifican a partir de preguntas específicas. Posteriormente, se realiza un análisis FODA de la relación de CSS. Finalmente, se realiza un análisis costo-beneficio<sup>32</sup>.

En 2016 SETECI cesó funciones, y la metodología expuesta no ha logrado ponerse en práctica, por lo que no se ha validado o encontrado lecciones aprendidas sobre su aplicación.

Concepto de la CSS	Ecuador concibe la CSS como un proceso de aprendizaje e intercambio de conocimientos y experiencias entre países del Sur, como pares, que procuran la generación de capacidades para el logro de objetivos de desarrollo, y cuyos costos y beneficios son compartidos equitativamente. Los principios que sostiene las intervenciones de CSS son: horizontalidad, consenso, equidad, respeto e intercambio ético (SETECI, 2016: pp.11 y 21).
Fuentes de información	Fichas técnicas de evaluación mediante la cual se busca levantar información cualitativa sobre la intervención de la CSS, siendo la fuente de información la propia entidad técnica ejecutora y actores involucrados.
Aspectos metodológicos	6 componentes de evaluación cualitativa y cuantitativa
Resultados / Informes	No se han generado
Oportunidades por compartir	- Contempla una evaluación tanto de la relación de cooperación como de las iniciativas de CSS, con lo cual busca potenciar las relaciones de cooperación entre países del Sur, así como visibilizar los resultados y rendir cuentas.

<sup>31</sup> Para revisar la descripción detallada de cada componente, véase SETECI, 2016; pp. 32-39.

<sup>32</sup> El detalle de cada procedimiento se puede ver en SETECI, 2016: pp. 39-55

Limitantes	<ul style="list-style-type: none"><li>- Puede existir un elevado riesgo de subjetividad. Se debe contar con evidencia para minimizar este riesgo.</li><li>- Se requiere tiempo para obtener conclusiones útiles y visibilizar los beneficios. Puede resultar compleja y amplia.</li></ul>
------------	---

## MÉXICO

El caso mexicano, es reconocido en la región iberoamericana como una de las experiencias más avanzadas junto con Brasil y Chile (Prieto 2016a). Una de las principales características de este caso, es que, a diferencia de los países mencionados, México cuenta con un marco normativo e institucional que obliga a la Administración Pública Federal a reportar acciones de cooperación internacional. Esta norma se expresa en la Ley de Cooperación Internacional Para el Desarrollo (LCID), que además contempla la creación de la agencia de cooperación (AMEXCID), y de una serie de instrumentos que institucionalizan y dan forma al sistema mexicano de cooperación, tales como el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) y el Registro Nacional de Cooperación Internacional (RENCID).

Particularmente la LCID destaca en su artículo 12, que la agencia, con los datos del Registro Nacional, debe desarrollar una metodología para contabilizar el total de recursos del conjunto de cooperantes mexicanos. Así, en su artículo 28, se detalla el tipo de información que podrá estar ahí incluida, las dependencias, proyectos, ofertas, demandas, sujetos, informes, acuerdos, montos, evaluaciones y modalidades. La información ahí contenida, según el artículo 29, será la base del Sistema de Información de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el cual será público. A fin de registrar la información de manera más eficiente, el sistema se divide en dos bases de datos, por un lado, la llamada INFOAMEXCID que registra todos los proyectos y acciones realizadas por la agencia (actividad interna a la agencia), y por otro lado RENCID que registrará principalmente la cooperación realizada por la administración pública.

La metodología mexicana considera las siguientes modalidades de cooperación: Cooperación técnica y científica, cooperación financiera, contribuciones a organismos internacionales, cooperación académica, ayuda humanitaria. Similar al caso brasileño, el cálculo de la valorización de la cooperación se basa en los costos de oportunidad de proveer esa cooperación calculado con base en los sueldos de los funcionarios públicos que realizan

la actividad (en el caso mexicano se destaca que se habla de cuantificar, no de valorizar o monetizar, aunque el fin último es el mismo).

Cabe resaltar que, si bien la metodología actual que se utiliza para contabilizar la cooperación mexicana proviene del 2014, ya se contaba con experiencias previas desde los años ochenta, con sistemas como el SISTECOP, ACCES Oracle, SICOI y recientemente el SIMEXCID (Prieto, 2016b: p. 45), y a fin de contar con datos lo más comparable posible a nivel internacional, la metodología mexicana basa su cuantificación en los criterios del CAD. En tal sentido, la cooperación registrada se considera de manera global como cooperación internacional para el desarrollo, con las modalidades referidas sin explicitar la CSS.

Concepto de la CSS	La LCID no habla de CSS, pero considera la Cooperación Horizontal entendida como: la cooperación para el desarrollo económico y social en la que los recursos del oferente son complementados con recursos de contraparte aportados por el receptor.
Fuentes de información	Actividades de cooperación realizadas por la administración pública federal
Aspectos metodológicos	La fórmula de valorización es: (sueldo promedio diario X número de días)+(desembolsos por transporte y viáticos, insumos y materiales)
Resultados / Informes	Desde 2011 se genera una estimación anual que ha venido mejorando su metodología, fue el caso del 2014 en que se dio el ajuste actual.
Oportunidades por compartir	Se cuenta con un marco normativo y un sistema de información cuya experiencia puede compartirse.
Limitantes	La información que se reporta es cuantitativa, por lo que hay un espacio de oportunidad para cubrir aspectos cualitativos o de impacto



## SISTEMA DE MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN MEXICANA

El reporte, seguimiento, medición y evaluación de la cooperación internacional es un requisito que como cualquier otra acción pública debe garantizarse a fin de transparentar y rendir cuentas de los recursos utilizados, así como valorar su eficacia y conocer los impactos que tienen en el desarrollo. Asimismo, el ejercicio de registrar, dar seguimiento y evaluar dota de información a los tomadores de decisiones para fomentar la mejora continua de la planificación estratégica y una coordinación eficaz de la gestión pública. Este compromiso sustancial, se traslada al papel relevante que México está adquiriendo en la última década como proveedor y actor protagónico en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo, siendo importante conocer las características y funciones del sistema de registro, seguimiento, y evaluación de la cooperación mexicana.

Actualmente, el país cuenta con una posición relevante en el sistema internacional de cooperación. Varios son los factores que sustentan esta situación: un progresivo papel como oferente de cooperación en sus principales relaciones de cooperación sur-sur con países de América Latina y Asia Pacífico; su continuo papel como receptor de ayuda consolidando una relación de colaboración con los donantes tradicionales, lo que le ha permitido ser un actor promotor de la cooperación triangular creando alianzas estratégicas con organismos multilaterales y algunos países desarrollados con el fin de unir esfuerzos para generar capacidades; y, su participación como facilitador de diálogo en foros internacionales tras haber jugado un papel relevante en diversas estructuras del sistema internacional de la cooperación como ECOSOC, OCDE, G-20, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) y organismos regionales presidiendo, por ejemplo, el Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL (2016-2018). Así, la principal característica de México en el sistema de cooperación internacional es la de un actor “polivalente” (Tripp y Vega, 2011)

Por tanto, resulta de interés, indagar en los esfuerzos que hasta ahora se han puesto en marcha para visibilizar y rendir cuentas de la práctica y los resultados de la política mexicana de cooperación. Para ello en un primer apartado se hace un breve recorrido por algunos antecedentes clave de la cooperación mexicana que permiten reconocer el marco normativo e institucional actual. En un segundo apartado se describe el sistema de medición de la cooperación mexicana, situándolo en el marco normativo vigente e identificando los instrumentos que permiten hacerlo funcionar en torno a su planificación, cuantificación y evaluación. Posteriormente, en un tercer momento, se identifican algunas fortalezas y debilidades, así como amenazas y oportunidades del sistema mexicano de medición de la cooperación, para finalmente exponer algunas experiencias que se han llevado a cabo para visibilizar y evaluar la práctica de la cooperación mexicana desde perspectivas complementarias.

### 3.1. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA MEXICANO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

#### 3.1.1. ANTECEDENTES

La dilatada experiencia mexicana en la cooperación como socio oferente se reconoce históricamente desde principios del siglo XX. Sin embargo, dos hechos trascienden las acciones puntuales de solidaridad histórica de México y han sido punto de partida de la oferta de cooperación técnica del país. El primero se registra en 1938, cuando bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas, se atendió una solicitud de Bolivia para trasladar una comisión de ingenieros mexicanos que colaboraron en el proyecto de irrigación de los valles de Cochabamba, empezando a reconocerse a nivel internacional las capacidades y potencialidades técnicas del país. En 1945 este proyecto de intercambio de conocimiento tuvo resultados tangibles tras la construcción de la primera y más grande obra hidráulica hasta entonteces realizada en Bolivia, conocida como “Represa México”,<sup>33</sup> con la finalidad de abastecer de agua para riego a las regiones del departamento de Cochabamba (Figueroa, 2017).

<sup>33</sup> La “Represa México”, nombre oficial de la laguna La Angostura, es una laguna artificial en Bolivia, ubicada en la provincia de Esteban Arze en el departamento de Cochabamba. Se inauguró el 9 de enero de 1945 y contiene alrededor de 75 millones de metros cúbicos de agua almacenada proveyendo de agua a las regiones del Valle Alto, Valle Central y Valle Bajo del departamento de Cochabamba.

La segunda acción de cooperación técnica con participación de múltiples actores fue el proyecto denominado "Revolución Verde" (1943-1960), el cual se inició en México con apoyo de la Fundación Rockefeller para el desarrollo de nuevas variedades de trigo y maíz de alto rendimiento con amplia adaptación, resistencia a enfermedades y una alta calidad industrial. Tras la experiencia mexicana, dicho proyecto fue compartido y adoptado en poco tiempo por países como India, Pakistán, Turquía, Túnez, España, Argentina y China que se beneficiaron de la tecnología desarrollada en México (Pérez y Sierra, 1998; Figueroa, 2017).

México, a la par de estas acciones, iba insertándose en la dinámica del sistema internacional de cooperación que empezaba a gestarse tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Abrazó, de acuerdo a Figueroa (2014), los propósitos y acciones de Naciones Unidas así como del sistema financiero internacional que se construyó con los acuerdos de Bretton Woods; y "enarboló algunas de las grandes causas de los años cincuenta y sesenta que reivindicaban los países del llamado Segundo y Tercer Mundo: la descolonización y la libre autodeterminación de los pueblos, la lucha contra el apartheid, [...] y en particular el desarrollo como legítima aspiración de todos los pueblos, [...] y se sumó a la causa de la búsqueda de términos más favorables de intercambio comercial entre los países ricos y los en ese entonces países subdesarrollados" (Figueroa, 2014; p. 38).

Así, en este contexto, los esfuerzos por reforzar institucionalmente a la cooperación mexicana se remontan a inicios de la década de los cincuenta, cuando en 1951 la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) creó la Dirección General de Organismos Internacionales, oficina mediante la cual el país gestionaba la recepción de asistencia técnica proveniente de instancias multilaterales, mientras que la entonces Dirección General de Asuntos Bilaterales hacía lo propio con el ofrecimiento de colaboración por parte de países donantes (Prado, 2014).

El crecimiento económico que alcanzó el país en las décadas de 1960 y 1970 fortaleció la presencia de México a nivel global gracias a la modernización de su industria, agricultura y otros sectores que le permitieron un posicionamiento internacional relevante, convirtiendo la cooperación internacional en un componente esencial de la política exterior mexicana. En esta época, se fueron perfeccionando los principales instrumentos y modalidades de cooperación internacional de México que siguen aún vigentes: intercambio de conocimientos en los ámbitos bilateral, regional e internacional; becas a estudiantes extranjeros para formación y especialización; donaciones en especie; intercambios cultural y científico; y la tradicional asistencia hu-



manitaria (Figuroa, 2014). Todo este cúmulo de acciones de cooperación, posicionamiento global y desarrollo de capacidades técnicas y políticas, hicieron que México sufriera cambios institucionales profundos en las últimas décadas del siglo XX<sup>34</sup>. Dos fueron relevantes en la materia que nos ocupa.

El primero relacionado con la ejecución y coordinación de las acciones de cooperación de México que eran, hasta la década de los setenta, ejecutadas y coordinadas por el Departamento de Asistencia Técnica, vinculado a la Dirección General de Organismos Internacionales de la SRE. Tras la participación cada vez más dinámica y plural en programas y plataformas de desarrollo internacional, fue necesario el establecimiento de un punto focal institucional, creándose así, por acuerdo presidencial en septiembre de 1971, la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional en la SRE, con la que se buscó consolidar las áreas dedicadas a la cooperación, tanto la recibida como la ofrecida durante el despegue económico del país (Figuroa, 2014; Pérez y Sierra, 1998), y que posteriormente en 1990 se transformaría en la actual Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC), aún vigente en la estructura de la SRE.

Y en segundo lugar, en 1988 la cooperación internacional para el desarrollo adquirió rango constitucional mediante la reforma al artículo 89, fracción X de la Constitución Mexicana que, junto a otros seis principios, se estableció como uno de los ejes centrales de la política exterior mexicana, reconociéndose a la cooperación como “un instrumento que promueve los intereses del país en las relaciones internacionales y favorece tanto el progreso como el desarrollo humano y sostenible de la sociedad mexicana” (Constitución Política de los Estados Unidos de México, art. 89, fracc. X).

Con la CID elevada a rango constitucional en 1988 y ante la necesidad apremiante de coordinar y gestionar las acciones de cooperación que llevaban a cabo las dependencias de la administración federal, así como posicionar a México frente a las transformaciones de la escena internacional en materia de cooperación para el desarrollo y a menester de “blindar mediante un marco jurídico a la cooperación mexicana” (Prado, 2014; p. 67) que garantizara la continuidad de las instituciones creadas evitando que estuvieran sujetas a vaivenes políticos, resultaba imperativo satisfacer las expectativas y reducir la discrecionalidad en el ejercicio de la

---

<sup>34</sup> Para profundizar en los antecedentes históricos del sistema mexicano de cooperación se sugiere consultar Pérez y Sierra, 1998; Lozoya, 2001; Guedán, 2011; Garzón, 2011; Lo Brutto, 2014; Prado, 2014; Figuroa, 2017; entre otros.

cooperación cumpliendo con mayor determinación su rol como política de Estado.

De esta forma, desde el Senado de la República de México se formuló en 2007 el proyecto de Ley de CID bajo disposición de la Senadora Rosario Green y, tras un “proceso legislativo<sup>35</sup> inusualmente arduo, tortuoso y largo” (Garzón, 2011; p. 47), en abril de 2011 la ley entró en vigor,<sup>36</sup> representando un hito en la institucionalización de la cooperación mexicana, proveyendo los instrumentos normativos para una política en la materia, organizando el alcance, impacto y papel de las iniciativas de cooperación de México.

### 3.1.2. CONTEXTO ACTUAL Y MARCO JURÍDICO- NORMATIVO

El marco normativo de la cooperación mexicana posee diversas fuentes, primero la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente el artículo 89 fracción X sobre los principios de política exterior, y en el contexto de la planeación y rendición de cuentas, los artículos 25 y 26 sobre la planeación del desarrollo. Seguidamente, el Plan Nacional de Desarrollo, en este caso el referido al periodo 2013-2018 publicado en 2013, que marca las pautas y prioridades nacionales, y que se deberán ver reflejadas en la planeación y objetivos de la administración pública federal, entre los que destaca en el ámbito internacional, México con Responsabilidad Global. La Ley de Planeación, artículo 26 sobre actividades con dos o más dependencias que requieren programas especiales como es el caso de la cooperación internacional y, por último, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo del 2011 (LCID).

La LCID establece los objetivos<sup>37</sup>, principios<sup>38</sup> y lineamientos que buscan asegurar la complementariedad de la cooperación mexicana con los esfuerzos propios de los países, la autosostenibilidad de los procesos de desarro-

<sup>35</sup> Para mayor detalle sobre el estudio de la CID mexicana desde la perspectiva jurídica e institucional, analizando el proceso de presentación, negociación y entrada en vigor de la LCID, se sugiere ver Prado, 2014; Garzón, 2011.

<sup>36</sup> Para más información, consultar el decreto por el que se expide la LCID en el Diario Oficial de la Federación en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID\\_171215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID_171215.pdf).

<sup>37</sup> La erradicación de la pobreza, el desempleo, la desigualdad y la exclusión social; el aumento permanente de los niveles educativo, técnico, científico y cultural; la disminución de las asimetrías entre los países desarrollados y países en vías de desarrollo; la búsqueda de la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático; así como el fortalecimiento a la seguridad pública.

<sup>38</sup> La solidaridad internacional, la defensa y promoción de los derechos humanos, el fortalecimiento del Estado de derecho, la equidad de género, la promoción del desarrollo sustentable, la transparencia y rendición de cuentas y los criterios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.

llo y la apropiación por parte de los receptores de la oferta de cooperación mexicana, por medio del cofinanciamiento y otros aportes de las diferentes partes involucradas. Su propósito es dotar de mayor institucionalidad a la cooperación mexicana “a través de la conformación de instancias y mecanismos de gestión y financiamiento que resistan los embates propios a los cambios del gobierno federal” (Prado, 2013; p.182).

El andamiaje institucional de la cooperación mexicana que emana de la LCID está constituido por cinco pilares: la AMEXCID (institución coordinadora); el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID, instrumento programático para la planeación y ejecución de las acciones de cooperación internacional); el Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID, pilar financiero cuya instrumentación aún se encuentra en proceso de implementación); y el Registro Nacional y Sistema de Información de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID y SICID, seguimiento, registro y cuantificación de la cooperación).

**FIGURA 1. SISTEMA MEXICANO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO**



Fuente: elaboración propia con base a la LCID

En lo que respecta a la AMEXCID - el órgano coordinador de la cooperación mexicana- desde 2013 ha experimentado un proceso de reestructuración interna que se ha ido consolidando, pero aún existe algunos retos y tareas que cumplir para operar de manera eficaz y ordenada. Actualmente, además de la Dirección Ejecutiva, se cuenta con una Dirección General de Planeación,

encargada de diseñar la estrategia de la política de cooperación mexicana, una pieza clave en el organigrama. Asimismo se estructuró la Dirección General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que incorpora la DGCTC y a la que se vinculan las tareas de coordinación, elaboración y ejecución de los lineamientos de la política internacional de cooperación educativa e intercambio educativo; y se concentró en una sola Dirección General, la Dirección General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, todos los asuntos y actividades de cooperación desarrolladas con la región centroamericana y el Caribe. Estos cambios si bien han ayudado a contar con una administración más eficaz y ordenada de la política de cooperación, de acuerdo con funcionarios de la AMEXCID, aún no están presentes en el nuevo reglamento de la SRE, por lo que, y aunque ya se encuentran en funciones desde finales del año 2013, no tienen un carácter normativo sustancial, con lo cual existe el latente riesgo de que la AMEXCID se encuentre en una continua etapa de construcción y cambios, retrasando su consolidación.

En cuanto al PROCID – el pilar programático de la cooperación mexicana – durante tres años desde la promulgación de la LCID era “una asignatura pendiente” (Prado y Flores, 2014), pues no fue hasta abril de 2014 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se aprobó el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018<sup>39</sup>. En esta primera “edición” del PROCID se establecen las estrategias y principios rectores de la cooperación mexicana durante cuatro años, complementando las líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y trazando, al mismo tiempo, las prioridades temáticas y geográficas en las que se pondrá en práctica la cooperación mexicana. No obstante, pese a lo avanzado, el PROCID aún requiere de una metodología de seguimiento y evaluación que permita dar cuenta del grado de avance alcanzado sobre los mandatos expuestos en el documento, a fin de reconocer lo logrado y los principales desafíos que deberán de superarse en el siguiente PROCID post 2018. Al respecto, esto parece ser un pendiente institucional.

El FONCID, por su parte, es la instancia que debe dotar de recursos financieros al sistema mexicano de cooperación de acuerdo con lo dispuesto en la LCID que especifica que se deberán sufragar entre otros, los siguientes costos: I. Capacitación de personas para que actúen en acciones de coope-

<sup>39</sup> Ver documento oficial del PROCID en línea: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342827&fecha=30/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342827&fecha=30/04/2014)

ración internacional; II. Movilización a terceros países de las personas a las que se refiere la fracción anterior; III. Adquisición de materiales didácticos para respaldar las acciones de cooperación internacional; IV. Donación de equipos y materiales a países con menor grado de desarrollo relativo, para la aplicación de los conocimientos transferidos; V. Asunción de los costos de estancia en México de cooperantes extranjeros cuando así lo estipulen los convenios internacionales respectivos (LCID, 2011). Sin embargo, al 2018 la cooperación mexicana no cuenta con un rubro presupuestario propio para la ejecución de las acciones que determina la LCID, limitando las acciones y los flujos de cooperación que México emprende como proveedor.

En cuanto al RENCID, la LCID establece en su Título Tercero, Capítulo I, la creación de este registro con el cual alimenta un Sistema de Información nacional. Así el RENCID es una plataforma estadística de registro datos y seguimiento de la cooperación mexicana que “funcionará como un banco de datos donde se identifique la concurrencia, posible duplicidad de esfuerzos o iniciativas contradictorias de cooperación que impulsen las dependencias o instancias de la Administración Pública Federal” (Art. 29º, LCID). Esta plataforma se puso en marcha en 2011 y se ha ido fortaleciendo en los años subsecuentes con el fin de que proporcione información cualitativa y cuantitativa robusta y sistematizada para mejorar el proceso de planeación de la CID que México ofrece y recibe. Hasta el momento el RENCID ha hecho cinco levantamientos de información de la cooperación nacional anuales (2011-2016), siendo uno de los pilares que establece la LCID más consolidados. Su funcionamiento y resultados se expondrán con mayor detalle en el apartado siguiente.

De la mano al RENCID se encuentra el SICID – el sistema de información de la cooperación mexicana- herramienta que opera al interior de la AMEXCID cuya función es compilar las acciones y proyectos de cooperación que ejecuta y coordina la AMEXCID. Este sistema tiene la misión de operar de manera interna en la AMEXCID, siendo utilizado solo por funcionarios de la Agencia, y alimenta al RENCID a través del cual se consolida con la cooperación registrada por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) y se le da salida a la información de manera pública.

Así, la LCID dota a la política de cooperación mexicana de un marco jurídico, normativo e institucional estableciendo los canales e instrumentos para la coordinación, operación, registro y difusión, así como la coordinación y fiscalización de los recursos de cooperación que México ofrece y recibe. Particularmente, esta Ley establece la responsabilidad a la AMEXCID para que se

registre, contabilice y transparenten las acciones de cooperación de acuerdo con el artículo 12º en el que se señala el desarrollo de una “metodología para contabilizar el total de los recursos humanos, financieros y técnicos que el conjunto de los cooperantes mexicanos destina a la CID”. Sobre esta responsabilidad es que se enfoca el siguiente apartado.

### 3.2 REGISTRO, SEGUIMIENTO, CUANTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CID MEXICANA

México, al igual que otros países del Sur, está viviendo un proceso a favor de una mayor y mejor institucionalización de la práctica de cooperación, tarea que parece estar logrando al consolidar a partir, sobre todo, de la promulgación de la LCID, poniendo en marcha la construcción de un andamiaje institucional y técnico robusto. No obstante, tanto los mecanismos como la institucionalidad de la cooperación mexicana son procesos abiertos en continua mejora y que se deben ir adaptando a las demandas y necesidades de desarrollo, teniendo en cuenta, sobre todo, que el objetivo final es lograr que la cooperación mexicana, particularmente la que oferta, sea de calidad, eficaz y tenga resultados con impacto en el desarrollo de los países socios. Es en este sentido que se analizan los principales mecanismos y herramientas que hasta ahora se han puesto en marcha para registrar, cuantificar y evaluar la cooperación mexicana, cumpliendo con la responsabilidad que establece la LCID.

#### 3.2.1- MARCO JURÍDICO-NORMATIVO DEL REGISTRO, CUANTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CID MEXICANA

El registro de la cooperación mexicana se realiza gracias a la puesta en marcha de la plataforma del RENCID de acuerdo a los artículos 27º y 29º de la LCID, en donde se señala que el RENCID se crea como una función de la AMEXCID, que estará bajo su responsabilidad directa y que junto con el SICID funcionarán como 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. El artículo 28º de la LCID, especifica la información que se debe registrar en la plataforma, misma que se detallará en el apartado 3.2.2.

Así, además de la información que la AMEXCID registre en el SICID, y en conformidad con el artículo 32º de la LCID, las dependencias y entidades de la

APF otorgantes o beneficiarias de las acciones de cooperación internacional estarán obligadas a colaborar con la AMEXCID en la organización y actualización del sistema de información.

Bajo este mandato, el Registro Nacional (RENCID) y el SICID, como se ha expuesto, son dos de los cinco pilares de la LCID cuya función es registrar, sistematizar, transparentar y rendir cuentas sobre las acciones de cooperación en las que México participa como donante o receptor (Art. 28°-30° LCID), un mandato que ha ido sofisticándose en la práctica, pero aún parece enfrenta grandes retos como se expondrá más adelante.

Ahora bien, en lo que respecta a la cuantificación de la cooperación mexicana, en el artículo 12° la LCID mandata la elaboración de una “metodología para contabilizar el total de los recursos humanos, financieros y técnicos que el conjunto de los cooperantes mexicanos destine a la CID”. Para efectos de esta contabilización de la cooperación se establece expresamente que la competencia la tiene la AMEXCID, tanto para realizar esta actividad como de desarrollar la metodología y herramientas necesarias para estos fines.

En este sentido, la AMEXCID, de acuerdo con el PROCID 2014-2018, puso en marcha un ejercicio de depuración de la información que existe sobre la cooperación mexicana y desarrolló una metodología de contabilización y cuantificación con base a los estándares internacionales en la materia, particularmente las directrices de la OCDE (PROCID, pp. 22-23). Este ejercicio se nutre de la información que se registra en el RENCID y contabiliza el número de proyectos, los desembolsos financieros y cuantifica los recursos técnicos y administrativos utilizados para implementar las iniciativas de cooperación técnica.

Por su parte, para valorar (o evaluar) el desempeño institucional de la política de cooperación, el PROCID señala que “serán tareas claves de la AMEXCID la planificación, el monitoreo y evaluación de resultados de los proyectos que se lleven a cabo, así como de su Programa” (PROCID, p. 32), por lo que por lo que la Agencia inició esfuerzos importantes para contar con herramientas para mejorar la planeación, el registro, el seguimiento y la evaluación de éstas, las cuales aún están en proceso de consolidación.

De acuerdo con la AMEXCID, la carencia de este tipo de metodologías e información “impide el establecimiento de un ciclo de planeación completo basado en evidencia y limita el aprendizaje y mejora institucional, y limita la capacidad de comunicar de manera precisa cuál es la contribución de la CSS al desarrollo, ni se tienen criterios consolidados para tener una valoración

o evaluación del impacto de las iniciativas” (AMEXCID, 2016: p. 14). En congruencia con ello, en los últimos dos años (2015-2017) la AMEXCID ha hecho esfuerzos relevantes en la materia. Las características y procedimientos de tales procesos, instrumentos y metodologías se explican a continuación.

### 3.2.2. INSTRUMENTOS Y PROCEDIMIENTO DE LA PLANIFICACIÓN, REGISTRO, CUANTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN

Como se ha visto hasta ahora, el Sistema de medición de la cooperación mexicana, no se centra solo en el ámbito de la cuantificación de la cooperación o del registro de la misma, sino que ha ido evolucionado y considera de manera más amplia distintos procesos complementarios, estos se desarrollarán en la presente sección y para fines expositivos se concentran en tres rubros: A- Planificación y Registro, B- Cuantificación, y C-Evaluación.

#### A- Planificación y registro

Reconociendo la relevancia de contar con información para planificar y mejorar la toma de decisiones, desde el 2014 y tras la aspiración de AMEXCID por “... asegurar que la gestión de la cooperación se realice desde un enfoque para resultados” además de un proceso de mejora continua del RENCID, se diseñó un sistema de Planeación, Monitoreo y Evaluación (Sistema de PME) para aquellos proyectos y programas que realiza la agencia (AMEXCID 2017,3). Este sistema incluye una serie de herramientas que permitieran planificar y formular los proyectos disponiendo de una serie de datos con los cuales facilitar el seguimiento y la posterior evaluación de la cooperación mexicana<sup>40</sup>. Una de estas herramientas que guía el diseño del proyecto y que permite a la institución que reporta, poder registrar, monitorear y evaluar, así como divulgar la oferta de cooperación mexicana, consiste en el *Formato de Presentación de Proyecto*, que se acompaña a su vez, de un formato de seguimiento y uno de evaluación ex ante<sup>41</sup>.

El formato de proyecto es la unidad básica de la ejecución de la cooperación el cual, de acuerdo con AMEXCID, “facilitará su monitoreo y evaluación lo que a su vez generará información para analizar el desempeño de la coopera-

<sup>40</sup> Las distintas herramientas desarrolladas por AMEXCID se pueden consultar en: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/herramientas-para-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo>

<sup>41</sup> Estos formatos se pueden consultar en: <https://www.gob.mx/amexcid/documentos/formatos-de-presentacion-de-proyectos-42811>



ción” (AMEXCID, 2017; p. 3). En tal sentido en esta sección se expondrán en primer lugar, aspectos relevantes del Formato, y posteriormente se presentarán detalles relevantes del RENCID.

Una de las características principales de este formato, es que por primera vez (2015) existe un documento que incluye un espacio concreto para la generación de indicadores medibles, transparentes, comprobables y orientados a resultados que permitirán medir el avance del proyecto y sus resultados, que permita reconocer y valorar los cambios que se producen en el país socio a partir de la implementación del proyecto.

Cabe mencionar que anterior a esta herramienta tanto al interior de la AMEXCID como de las distintas instancias y entidades de gobierno no se contaba con una herramienta de uso general para la planificación y diseño de los proyectos e iniciativas de oferta de cooperación de México, siendo que cada departamento de cooperación de las entidades de la administración federal esquematizaban un proceso propio, resultando esfuerzos “personales, puntuales e inconsistentes” que eran poco operativos para el proceso posterior de registro y análisis de la oferta de cooperación.

En la siguiente tabla se resumen los principales elementos de este formato, así como de los formatos complementarios (evaluación ex ante y seguimiento).

**TABLA 5. ELEMENTOS PRINCIPALES DE LAS HERRAMIENTAS DEL SISTEMA PME**

Formato de proyecto	Formato evaluación ex ante	Formato de Seguimiento
1-Datos generales	1-Datos generales	1-Datos de identificación del proyecto
2- Información de instituciones involucradas	2-Criterios de evaluación ex ante	2-Informe técnico de seguimiento del proyecto
3-Antecedentes y justificación	3-Pertinencia	3-Relación de anexos que se aportan
4-Matriz de planeación del proyecto	4-Eficacia	4- Actualización del cronograma de ejecución
5- Calendario de actividades	5-Eficiencia	5-Valoración de las actividades
6- Criterios de sostenibilidad/ viabilidad y Categorización del proyecto	6-Viabilidad/ sostenibilidad	6-Ejecución del gasto
7- Ejecución del gasto	7-Análisis de género	7- Recomendaciones
		8-Declaración responsable

Fuente: elaboración propia con datos de: <https://www.gob.mx/amexcid/documentos/formatos-de-presentacion-de-proyectos-42811>

Como se puede apreciar, el formato de proyecto se basa en la lógica del ciclo de proyecto y el marco lógico, en los que se detalla a grandes rasgos, ¿qué se hará?, ¿cómo se hará?, y ¿para qué? Entre las particularidades de interés de este formato están las siguientes:

- 1- Sección 1, además de los datos de identificación de proyecto, de los socios y sector de actividad, se refieren cuatro categorías sobre el tipo de proyecto, si es nuevo, prorrogado, reformulado o continuación. Se destaca también cuál es el rol de México en el proyecto, oferente, receptor o cooperación horizontal. Y, por último, recoge cinco esquemas de cooperación: bilateral, triangular, multilateral, regional o alianza público-privada.
- 2- Sección 3, se busca que además de justificar el proyecto y definir el problema y las alternativas, se plantee su vinculación con las prioridades de política pública del país donde se llevará a cabo (relacionado con la pertinencia)
- 3- Sección 4, bajo la dinámica del marco lógico, en la matriz de planeación se plantea que, dado que la Agencia cuenta con mecanismos de gestión orientada a resultados, el proyecto deje claro los objetivos, que los indicadores sean medibles, transparentes, comprobables y orientados a resultados, y que se consideren los factores externos necesarios para el logro de los objetivos y resultados del proyecto.
- 4- Sección 6, de ésta se destaca que en los criterios de sostenibilidad/viabilidad, se debe de ir más allá del aspecto de sostenibilidad económica, por lo que se plantean seis tipos de sostenibilidad a evidenciar, tales como: sociocultural y de género, política, institucional, económico-financiera, tecnológica y ambiental. Las secciones categorización del proyecto y ejecución del gasto aparecen como exclusivas para AMEXCID. En la primera de estas se plantea identificar también el tipo de cooperación a la que se adscribe el proyecto: Financiera (donación o préstamo), Educativa cultural y Técnica científica tecnológica. También destaca el origen del proyecto: colaboración interinstitucional, comisión mixta, demanda directa, reunión binacional, visita de jefe de Estado o gobierno, compromiso ministerial o convocatoria.

Por su lado, los otros dos formatos, recogen las mismas categorías, tipos y aspectos que se han resaltado, y poseen características estándar que per-

miten valorar en un caso los criterios de evaluación *ex ante*, y por el otro, pone énfasis en los indicadores y el estado de situación de las actividades realizadas a fin de facilitar el seguimiento del proyecto.

En cuanto al registro, hasta ahora ya se han mencionado algunas particularidades del RENCID, tales como su marco jurídico. Por lo que se debe precisar, que como se establece en el artículo 29 de la LCID, con base en la información del RENCID se creará el SICID (Sistema). Sin embargo, en el proceso de desarrollo del sistema se vio la necesidad de contar con dos plataformas distintas. Por un lado, el RENCID que registra las actividades que realizan las distintas dependencias de la administración pública federal a través de acciones o proyectos de cooperación (lo externo). Y por otro lado, se registra lo que hace la propia AMEXCID (es decir, lo interno) a través de la plataforma llamada INFOAMEXCID, definida como “Sistema interno que compila la información de las acciones y proyectos de CID y promoción económica y cultural que ejecuta la AMEXCID en coordinación con las representaciones de México en el exterior y las dependencias y entidades de la administración pública federal [...] tiene un módulo para que las representaciones de México en el exterior, registren las oportunidades comerciales y de inversión y actividades conjuntas con las oficinas de ProMéxico en el exterior”<sup>42</sup>

En tal sentido, ambas forman el SICID y se espera que próximamente estas plataformas puedan “comunicarse” entre ellas en torno a la información que contienen y eventualmente quizá integrarlas en una sola<sup>43</sup>. Hasta ahora, ambas plataformas se centran en la acción de registro y son de gran utilidad para la planificación y contribuyen a la cuantificación como se mostrará más adelante.

Es de resaltar el esfuerzo que la AMEXCID ha realizado en los últimos años para lograr un registro consensuado entre todas las entidades de la APF recogiendo la mayoría de las actividades de cooperación que se hacen a nivel gubernamental -sin contar los niveles subnacionales-. Este registro, en el marco del RENCID, se han realizado en cuatro ejercicios de levantamiento de información (para los años 2013 y 2016), de los cuales la información se encuentra disponible en la página web de la AMEXCID<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Al respecto, véase: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/herramientas-para-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo>

<sup>43</sup> Esta precisión se obtuvo de las entrevistas realizadas con personal de la AMEXCID que fue entrevistada. A pesar de ello, no se cuenta con mucha información pública disponible sobre el funcionamiento y contenido de INFOAMEXCID.

<sup>44</sup> Al respecto véase: <https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2016/index.html>

Respecto al funcionamiento, se destacan tres aspectos, el primero, sobre el proceso de recogida de información, el segundo sobre la plataforma de registro y el tercero sobre los resultados. En cuanto al primer punto, como se establece en el PROCID (2014:37), el RENCID debe facilitar la obtención y flujo de información entre los actores participantes, por lo que se identificarían una serie de acciones clave en el proceso de recogida y difusión de información, que forman parte del objetivo estratégico del PROCID (fortalecer los instrumentos, herramientas y capacidades del SICID para una mejor gestión de la cooperación), tales como:

- Mecanismo: originalmente la solicitud se realizaba a través de un oficio, pero desde 2011 el registro se realiza electrónicamente.
- Tiempo de registro: en la experiencia de 2009 se contabilizó un tiempo de 6 meses, el cual se espera para el 2018 haberlo reducido considerablemente a 2 meses
- Análisis de información: en el año de referencia (2009) se realizaba simultáneamente, para 2011 se planteaba un análisis general y desde 2012 se realiza un análisis a detalle
- Validación de información: hasta 2013 se pudo validar la información que se empezó a generar desde 2011 y se espera que para 2018 pueda ser simultánea
- Calidad de información: en 2011 se consideraba una calidad media para datos agregados, para 2012, media en datos semi-desagregados y se espera para 2018 contar con un nivel alto en datos desagregados
- Depuración: desde el año 2013 se pudo comenzar con la depuración de la información entre septiembre y diciembre y para el 2018 se busca que esta sea de manera simultánea
- Publicación de resultados: los datos revisados, se empezarían a publicar en enero de 2014 y se espera mantener el primer mes del año siguiente al año de reporte para su publicación

Dado que el actual PROCID concluye en el 2018, una de las metas principales que se plantearon en el rubro de registro, fue lograr mejorar los tiempos de registro y publicación de la información. En torno a ello, se ha identificado un "Ciclo de registro", cuyas seis fases son el referente actual del ejercicio de coordinación con la administración pública federal para el registro y difusión

de resultados conformado por seis procesos y que se espera haya contribuido a optimizar los tiempos.

Al respecto, la siguiente figura, refleja estos procesos, en los que, como se puede observar, se reorganiza las acciones identificadas inicialmente en el PROCID y se buscan procesos más eficientes que parte de trabajar con dependencias previamente identificadas, a las que se les capacite para facilitar las acciones de seguimiento, registro, revisión, validación, análisis y retroalimentación para mejorar el sistema de manera continua a fin de contar con datos publicables lo más cercanos a la realidad de la cooperación mexicana.

**FIGURA 2. EL CICLO DE REGISTRO DEL RENCID.**



Fuente: elaboración propia con datos de AMEXCID 2017a

En cuanto al segundo punto, sobre la plataforma de registro, se debe poner especial atención en si es susceptible de contabilizar, lo que no, qué tipos de cooperación se reconocen y cómo se interactúa con el usuario del RENCID. Respecto al primero punto, los artículos 27º y 28º de la LCID son clave en la definición del registro y las actividades susceptibles de ser registrados por la administración pública federal participante antes referidas, la siguiente tabla resumen estos elementos, así como los rubros que se excluyen de este registro y no se cuantificarían en la cooperación mexicana (AMEXCID 2017a).

**TABLA 6. ELEMENTOS A CONSIDERAR EN EL RENCID**

Acciones susceptibles de registro	Acciones no susceptibles de registro
<p>La relación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) que participan en acciones de cooperación internacional;</p> <p>Los acuerdos y convenios en materia de cooperación suscritos por el Gobierno mexicano con otros gobiernos y entidades multilaterales;</p> <p>Los proyectos y acciones de cooperación internacional en las que participen las dependencias inscritas;</p> <p>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;</p> <p>Las demandas de cooperación internacional en materia educativa, cultural, técnica, científica, económica y financiera, planteadas a México por terceros países;</p> <p>Los acuerdos de cooperación internacional que celebren, tanto en calidad de oferentes como de demandantes, las dependencias y entidades sujetas de la LCID y los centros de investigación pertenecientes al sector público;</p> <p>Los informes de los cooperantes mexicanos y extranjeros al término de sus misiones de cooperación internacional;</p> <p>Los tratados internacionales y las disposiciones jurídicas referidas directa o indirectamente a la cooperación internacional para el desarrollo;</p> <p>Los montos de las asignaciones presupuestales federales al Fondo, así como los fideicomisos creados para el financiamiento de proyectos específicos;</p> <p>Las evaluaciones de los resultados finales de las acciones de cooperación internacional coordinadas por la AMEXCID, y</p> <p>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.</p>	<p>Acciones de promoción internacional de México, culturales, económicas o turísticas</p> <p>Actividades, eventos, proyectos, acuerdos, y contribuciones que beneficien solo a México</p> <p>Acciones de cooperación con países desarrollados, incluidas becas</p> <p>Pagos a organismos internacionales a cambio de algún servicio</p> <p>Acciones internacionales sin propósito de desarrollo</p> <p>Participación de funcionarios sectoriales en eventos internacionales fuera de un proyecto o programa de CID</p> <p>Provisión de equipo o servicios militares</p> <p>Subsidios oficiales a empresas privadas</p> <p>Conferencias académicas e investigaciones que no guardan relación directa y con los problemas de los países en desarrollo.</p>

Fuente: LCID artículos 27 y 29, AMEXCID 2017a, y 2017b.

Respecto al segundo punto, siguiendo el documento de AMEXCID (20017a), el proceso de registro reconoce siete tipos de CID que se deben tomar en cuenta a la hora de registrar proyectos, tales como: cooperación horizontal, bilateral, triangular, multilateral, regional, contribuciones a organismos internacionales y cooperación gestionada por la AMEXCID (si la agencia coordina el proyecto o pagó gastos de movilidad).

La persona que registrará la información en una dependencia de la APF, se denomina “contacto”, que identificará dentro de su institución quién deberá capturar la información al sistema, dependiendo de la carga de trabajo (número de áreas a coordinar y acciones a registrar), habrá dos alternativas de registro: Por un lado el “contacto” y/o su institución, pueden seleccionar varios capturistas a los que el mismo o la institución revisara (validará) la información, o bien, a través de validadores que den visto bueno a los grupos de capturista (AMEXCID, 20017a).

Estas personas contarán con un nombre de usuario y contraseña para ingresar a la plataforma del RENCID y poder hacer los registros correspondientes. Ya dentro, el usuario se encontrará con ocho rubros o componentes del registro, de los cuales se desprenden los seis componentes de medición que se recogen en la cooperación contabilizada total (en el Anexo II se ilustra la plataforma a través de la ventana de entrada y componentes de registro). La siguiente tabla enumera los componentes de registro y medición con las precisiones correspondientes en el segundo caso.

Respecto al último punto sobre los resultados, como se ha señalado, se cuenta con datos desde 2011 a 2016, cuya metodología se ha ido ajustando, por lo que los datos de 2013 al 2016 son los que se han calculado con la versión más actualizada de la metodología. El total de dicha cifra abarca los seis componentes de medición referidos en la tabla 7, de los cuales, los rubros de contribuciones a organismos internacionales y becas a extranjeros abarcan el mayor porcentaje de recursos otorgados, en el primer caso, el valor ha sido superior al 70%, mientras que becas a estudiantes han oscilado entre el 3 y el 11%.

TABLA 7. PRINCIPALES COMPONENTES DEL RENCID

Componentes de Registro	Componentes de Medición
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Cooperación técnica</li> <li>· Becas a extranjeros</li> <li>· Instrumentos jurídicos</li> <li>· Ayuda humanitaria</li> <li>· Cooperación financiera</li> <li>· Contribuciones a organismos internacionales</li> <li>· Capacidades mexicanas/buenas prácticas</li> <li>· Informe de logros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Cooperación técnica: desembolsos (transporte, viáticos, etc.), y costo de oportunidad experto</li> <li>· Cooperación financiera: Reembolsable y no reembolsable</li> <li>· Becas a extranjeros: estudiantes de países en desarrollo</li> <li>· Contribuciones a organismos internacionales*: Cuotas obligatorias y contribuciones voluntarias</li> <li>· Ayuda humanitaria: contribuciones en especie, donaciones y costo de oportunidad experto</li> <li>· Costos de operación de AMEXCID</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con datos de AMEXCID 2017<sup>a</sup>.

Nota\*: la metodología usada es una adaptación del CAD de la OCDE

De manera adicional, se puede decir que el avance que se ha tenido con la metodología de cuantificación del RENCID, permite conocer el número de proyectos por actor de la APF y el monto desembolsado para cada componente de medición. Por ejemplo, de los datos disponibles, dentro de lo que comprende la oferta de cooperación técnica, las entidades que reportaron en los últimos dos ejercicios (realizados en 2015 y 2016), abarcaron 29 dependencias de la APF, agrupadas en 22 dependencias<sup>45</sup>, de las cuales, en 2015, SAGARPA contribuiría con 51 proyectos, desembolsando, \$1,553,622.42 dólares, mientras que en 2016, la entidad con más proyectos reportados fue el INEGI con 40, pero la entidad que más desembolsó fue la SFP con \$435,989.38 dólares con 6 proyectos. Por último, los ejercicios realizados también permiten conocer los sectores de actividad, en el caso de la cooperación técnica, por ejemplo, en los últimos dos años de ejercicio, han destacado tres sectores con el mayor porcentaje de cooperación, en 2015 fueron: Agricultura, silvicultura, pesca y caza 23.67%, Asuntos económicos, comerciales y laborales en general 11.43% y Otros servicios generales de gobierno, 10.61%. Para 2016, destacaron los mismos, pero en orden distin-

<sup>45</sup> Las dependencias participantes son: CDI, COFECE, CONEVAL, CULTURA, ECONOMIA, INEE, INAI, INE, INEGI, SAGARPA, SALUD, SCT, SECTUR, SEDATU, SEDESOL, SEMARNAT, SENER, SEP, SFP, STPS y SHCP (que abarca, BANOBRAS, BANCOMEXT, CNVB, SAT, CNSF, NAFINSA y CONSAR).



to: Servicios generales de gobierno 16.97%, Asuntos económicos, comerciales y laborales en general 15.87%, y Agricultura, silvicultura, pesca y caza 13.28%. (AMEXCID 2017a)<sup>46</sup>

### B- Cuantificación de la cooperación técnica

Hasta ahora se ha especificado cómo se ha contabilizado de manera agregada la cooperación internacional que oferta México, partiendo de su marco normativo y especificando los aspectos que abarca. Como se ha visto, uno de sus principales componentes dentro de esta cuantificación general es la cooperación técnica, que alude desde los países de renta media y baja, a la Cooperación Sur-Sur. En tal sentido el presente apartado se centra en detallar las características del proceso de cuantificación de esta cooperación. Como punto de partida, se retoman algunos aspectos revisados con anterioridad y otros que plantean ciertas precisiones como se establece en Prieto 2016<sup>a</sup>, Prieto 2016b, SEGIB, 2010 y AMEXCID 2017a:

- La cuantificación de la cooperación en México no es nueva, tiene algunos primeros esfuerzos desde la década de 1980, utilizando diferentes sistemas o aplicaciones tales como: SISTECOP, Acces Oracle, y SICOI.
- El antecedente de la metodología de cuantificación actual fue el SI-MEXCID surgido en 2010, que sería sustituido por INFOAMEXCID, que, junto con el RENCID, forman el Sistema de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (SICID). INFOAMEXCID arrastra la ausencia de conexión con el RENCID, pero se sigue trabajando en su integración. Desde 2014 se cuenta con una metodología actualizada que cuantifica la cooperación mexicana desde 2013.
- En el contexto iberoamericano, se hace referencia a “valorizar” como el concepto que determina contabilizar los proyectos y acciones de cooperación existente y asignarle un valor económico, sin embargo, en el caso mexicano, originalmente, dentro de la LCID, se hablaba de cuantificar y no de valorizar, aspecto que se ha ido homogeneizando a fin de poder tratar éstos como sinónimos. Así, en las “Directrices de

<sup>46</sup> El resto de los sectores considerados son: Otros asuntos sociales; protección social; educación; política de gobierno; salud; protección ambiental; recreación, cultura y otras manifestaciones sociales; combustible y energía; asuntos financieros y hacendarios; ciencia, tecnología e innovación; otros (turismo, vivienda, comunicaciones y transporte); coordinación de la política de gobierno; asuntos de orden público y de seguridad interior, entre los que se han utilizado en los últimos dos reportes.

Cuantificación” de AMEXCID (2017c), las cifras de la metodología actual incluyen la “valorización” de la cooperación técnica otorgada por expertos mexicanos.

- En lo que respecta a la Cooperación Técnica o CSS, cuando se habla de valorizar la CSS, desde la SEGIB y AMEXCID, se ha visto la necesidad de diferenciar entre coste económico, valor económico y valorización. Para el caso mexicano el valor económico (VE) se contabilizó en el contexto del SIMEXCID como igual a la suma del coste económico (CE) y la valorización (V), es decir  $VE = CE + V$  (SEGIB, 2010, 59).
- La cuantificación mexicana se basa en estándares internacionales como las “Directivas Estadísticas de Reporte de la Ayuda Oficial para el Desarrollo” del Comité de Asistencia al desarrollo de la OCDE, que ha sido adaptada según el tipo de cooperación que México da.
- El tipo de cambio que se usa para la cuantificación de la cooperación será el promedio anual que establezca el Banco Mundial.
- En el caso del rubro “oferta de cooperación financiera reembolsable”, se debe incluir solo el elemento de donación del préstamo
- Respecto a las cuotas de organismos internacionales, se distingue entre: cuotas obligatorias y aportaciones voluntarias

En cuanto a la valorización o cuantificación de la cooperación técnica, el documento de “Directrices de cuantificación de la CID mexicana” (AMEXCID, 2017b,5-8) explica a grandes rasgos los principales elementos que se consideran. En primer lugar, se especifica que la cooperación técnica que el país ofrece consiste en la experiencia de los funcionarios públicos a través del intercambio, a fin de contribuir al logro de una política pública, de mejorar la gestión institucional, técnica o tecnológica desarrollada o implementada de manera exitosa en el país. Se plantea que esta cooperación es diferente a los países del CAD que suelen usar consultores contratados de manera específica para asistencia técnica, mientras en México, se “presta” a sus expertos y solo realiza gastos de traslado, viáticos o compra de equipo (AMEXCID 2017b, 5)<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Se debe matizar este aspecto que refiere AMEXCID, ya que en la cooperación Norte-Sur, los países del CAD no solo contratan consultores, sino que también realizan cooperación a través de sus propios funcionarios.

En segundo lugar, el documento de “Directrices” (AMEXCID 2017b,5-6), reconoce que contabilizar solo los gastos de traslado y viáticos de expertos, subestimaría la aportación del país a la cooperación internacional, por lo que México al igual que otros países, se han propuesto desarrollar metodologías que permitan cuantificar dicho esfuerzo. Así, se especifican los componentes de la fórmula de cuantificación del “valor del experto mexicano”, que otorga un valor monetario al tiempo del experto. En términos generales considera el tiempo invertido en las actividades de cooperación y el sueldo del funcionario como promedio diario, para ello se incluye un tabulador de sueldos y salarios de la APF para que se pueda calcular el valor del experto. Como se desprende de Prieto (2016a), en el contexto latinoamericano, hasta el 2016, tres países habían avanzado de manera importante en el desarrollo de una metodología de cuantificación de la CSS. La siguiente tabla refleja el comparativo de cada caso.

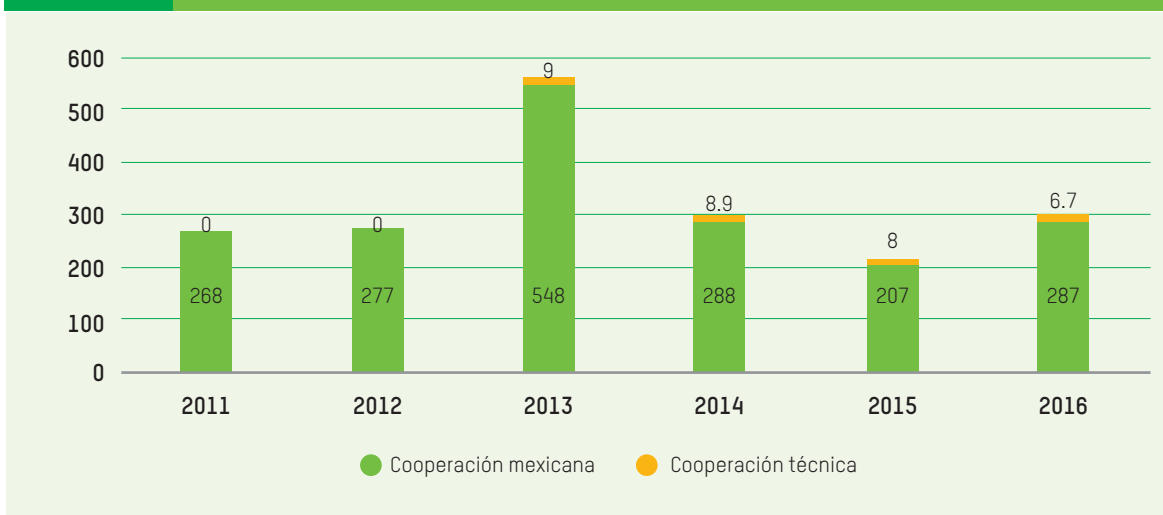
**TABLA 8. METODOLOGÍAS DE VALORIZACIÓN**

Brasil	Chile	México
(Sueldo promedio diario X número de días) + (Desembolsos por transporte y viáticos, donaciones y costos administrativos)	(Costos directos) + (Horas técnicas) + (Costos indirectos)	(Sueldo promedio diario X número de días) + (Desembolsos por transporte y viáticos, insumos y materiales)

Fuente: adaptado de Prieto (2016<sup>a</sup>, 44). Nota: en los tres casos, la base de valorización del componente técnico es el concepto de costo de oportunidad que toma de referencia los sueldos de los funcionarios públicos.

Considerando la fórmula anterior, en el caso mexicano, la valorización o cuantificación de la cooperación técnica (o su equivalente como Sur-Sur), implica obtener entonces el valor del experto mexicano que es el que proveería la cooperación de manera directa en función de lo que cuesta su trabajo diario en su puesto de trabajo y que deja de estar (costo de oportunidad) multiplicado por el número de días que estaría ausente, a lo que se añadan los costos en los que incurriría el funcionario al trasladarse al lugar donde se presta la cooperación (costo de transporte), y los gastos que necesitaría (viáticos) y en que podría incurrir (insumos y materiales).

A fin de ilustrar la cuantificación de la cooperación mexicana y a la cooperación técnica como componente de ésta, el siguiente gráfico, muestra ambos datos. Como se puede observar la cooperación técnica es un monto muy pequeño del total de la cooperación que realiza el país. Con una aportación entre el 1.8 % en 2013 y de 3.9 en 2015 como el valor más alto hasta ahora, en promedio la cooperación técnica mexicana aporta cerca del 3% de la cooperación mexicana.

**GRÁFICO 1. OFERTA DE COOPERACIÓN MEXICANA, RENCID 2011-2016 (MILLONES DE DÓLARES)**

Fuente: elaboración propia con datos de AMEXCID (<https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/cuantificacion-de-la-cooperacion-mexicana> y <https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2016/index.html>)

Si bien el gráfico anterior ilustra los montos de cooperación y dada la naturaleza de la metodología, podemos conocer cuánto aporta cada uno de los tipos de cooperación que otorga México, así como la región, país, el sector, subsector y número de proyectos (incluido el caso de la cooperación técnica), lo que no nos dice o lo que no nos permite analizar, es la calidad de esta cooperación, o el impacto que está teniendo, sino solo la cantidad en términos monetarios, número de proyectos o acciones. Consciente de ello, la AMEXCID ha empezado a desarrollar una metodología que le permita evaluar la cooperación otorgada y así poder saber algo más, que le permita una mejor gestión y planificación de la CID mexicana, la cual se presenta en el siguiente epígrafe.

### C- Evaluación

Como se refirió en el capítulo 1, la medición de la cooperación conlleva tres niveles de análisis, la cantidad, la calidad y el impacto. Dentro de la medición de la calidad e impacto se pueden evaluar distintos procesos y realizar evaluaciones en distintos momentos, por ejemplo, evaluaciones *ex ante*, en proceso, o *ex post*.

En la búsqueda de poder reflejar algún aspecto evaluativo, uno de los pasos que se ha dado desde el SIMEXCID, fue incluir un apartado en los formatos de proyecto o en la plataforma de registro, en la que se solicitaba aclarar si el proyecto o la acción de cooperación impactaba a algún ODM, aspecto que se

ha mantenido en el contexto de los ODS<sup>48</sup>. Particularmente en los actuales formatos de Presentación, Seguimiento y Evaluación *ex ante* referidos en la sección A, se mantienen espacios que contribuyen a una evaluación cuantitativa principalmente, a través de los indicadores de proyecto, o bien, un acercamiento cualitativo en torno al vínculo del proyecto con los ODS en los formatos de Seguimiento y Evaluación.

En el caso del formato de seguimiento, en la sección I “Identificación del proyecto”, en el punto I.10- “Aportación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, se solicita, por un lado, mencionar el o los ODS que se busca atender con el proyecto (relacionado con el apartado IV.3 Indicadores, del Formato de Presentación de Proyecto), y por otro, describir las actividades a través de las que se logrará tener alguna contribución en el ODS señalado(s). Asimismo, la sección II sobre el “Informe técnico de seguimiento del proyecto”, revisa los indicadores, metas, actividades y resultados que permitirán dar seguimiento y evaluar el estado de situación de las actividades y por tanto del proyecto y el cumplimiento de metas.

En el caso del formato de evaluación *ex ante*, se incluye el rubro “seguimiento y evaluación” en el punto I “criterios de evaluación *ex ante*”, que reconoce, por un lado, un sistema de seguimiento periódico a través de los compromisos, personas responsables y mecanismos de recopilación de datos, así como un sistema de evaluación final interno y/o externo que deberá reflejar compromisos, personas responsables, mecanismos de recopilación de datos<sup>49</sup>. En el mismo formulario, en el criterio de pertinencia, se solicita conocer la “Alineación del proyecto con los ODS” y en diversos criterios, se pide también información de acciones que contribuirían a los ODS, particularmente el de viabilidad / sostenibilidad, que contiene varios puntos en que de manera directa o indirecta se podría contribuir a los ODS también. A pesar de estos espacios, ello dista mucho de un análisis de impacto o evaluación.

Así, para mejorar los aspectos de evaluación, la AMEXCID en 2015 diseñó la “Estrategia de Evaluación 2015-2016” que prevé la realización de evaluaciones piloto sobre procesos de gestión, calidad de servicios y productos, así como pertinencia y resultados de la cooperación mexicana. El fin de la Estrategia es el diseño de la “Política de Evaluación” cuyo objetivo es desarrollar

<sup>48</sup> Apreciación realizada por funcionarios de AMEXCID que fueron entrevistados para este estudio.

<sup>49</sup> En ambos casos, véase el formulario de seguimiento y evaluación en: <https://www.gob.mx/amexcid/documentos/formatos-de-presentacion-de-proyectos-42811>

herramientas metodológicas para mejorar el diseño de proyectos, facilitar su seguimiento y generar evidencia sobre los resultados de la cooperación que nutra el proceso de aprendizaje institucional y plantee las especificidades relacionadas con evaluaciones *ex ante*, durante y *ex post* de programas y proyecto (AMEXCID, SF:11)<sup>50</sup>. Cabe resaltar que el documento de “Política de Evaluación”, aún no se termina, por lo que no se conoce su contenido final.

A pesar de ello, como parte de la Estrategia de Evaluación 2015-2016, se realizó una evaluación piloto de los programas de cooperación técnica y científica México-Honduras, país que está dentro de la región prioritaria, así como de los sectores relevantes definidos por el gobierno mexicano. El objetivo de esta evaluación fue conocer el alcance de la cooperación bilateral en el periodo 2011-2015, a través del análisis del diseño, gestión y factores de contexto que hayan podido incidir positiva o negativamente a su éxito, para lo cual se evaluaron dos programas de cooperación técnica científica, 2011-2013 y 2013-2015, resultados que se exploraran en la sección 3.4 (AMEXCID, SF:11)<sup>51</sup>.

En el ámbito de la evaluación quedan sin embargo retos importantes para poder incorporar alguna metodología que permita evaluar resultados, y quizá en algún momento impactos, pero sin duda se han desarrollado esfuerzos valiosos que complementan la metodología de cuantificación, avanzando en el intento por configurar con ello un sistema de medición de la cooperación mexicana.

### 3.3. ESFUERZOS DE EVALUACIÓN DE LA CID MEXICANA

México es uno de los países que ha logrado consolidar una metodología de cuantificación de la oferta de cooperación que realiza. Particularmente, en lo que a la cuantificación se refiere, ésta se ha convertido en uno de los procesos más consolidados y objetivos para visibilizar monetariamente la oferta de cooperación técnica entre los países del Sur, siendo, incluso,

<sup>50</sup> Al respecto, véase: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/herramientas-para-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo>

<sup>51</sup> Adicional a este ejercicio piloto de evaluación, en el proceso de entrevistas se tuvo conocimiento por parte de AMEXCID, de que se realizó una evaluación adicional en el marco de la relación de cooperación entre México y El Salvador, Costa Rica y Guatemala. Se espera que este tipo de experiencias “concluya con el mito de que no se evalúa la cooperación mexicana”. El problema en la actualidad es que no se tiene la capacidad para hacer 6 o 7 evaluaciones al año.

compartida con otros países de América Latina. No obstante, la propia AMEXCID ha reconocido que esta metodología debe reforzarse y complementarse con otros métodos de revisión, medición y valoración que permitan visibilizar el aprovechamiento, uso y alcance de los resultados de los recursos e iniciativas de cooperación, así como la contribución e impactos que tiene la cooperación que brinda México en el desarrollo.

Al respecto, la AMEXCID quiere avanzar hacia eso en los próximos años, encontrándose, incluso, en un punto de inflexión al momento de esta investigación para determinar la estrategia que debe impulsar para dar valor a su cooperación más allá de la monetización. En este sentido, este apartado expondrá de manera breve algunas de las experiencias de evaluación y valorización que se han realizado tanto por parte de la AMEXCID como de otras entidades a fin de brindar una aproximación de las primeras evidencias sobre el aprovechamiento y alcance de la cooperación mexicana.

Así, en este contexto, la primera de estas evaluaciones cualitativas<sup>52</sup> (piloto) es la que ha realizado la Agencia y de la que se cuenta con un documento publicado, cuyo objetivo principal “fue conocer, de primera fuente, el funcionamiento de la cooperación bilateral técnica y científica, así como la percepción de sus efectos y el aprovechamiento de las intervenciones de cooperación de México a posteriori” (AMEXCID, 2016; p. 8 y 14). Y tuvo como objetivos específicos: i) analizar el diseño de los proyectos para valorar la congruencia entre los objetivos planteados y las actividades realizadas; ii) identificar los factores de gestión y de contexto catalizadores y/o limitantes que impactaron en el desarrollo y logro de resultados de los proyectos de cooperación; y, iii) obtener evidencia sobre los productos, usos, aprovechamiento y alcance de la contribución de la cooperación en el desarrollo de capacidades.

Esta evaluación, que se llevó a cabo con el apoyo de GIZ, se concentró en la cooperación Sur-Sur entre México y Honduras, dado que es un país que pertenece a la región prioritaria de la cooperación como lo indica el PROCID. De manera particular, se evaluaron los Programas de Cooperación Técnica y Científica entre México y Honduras, de los bienios 2011-2013 y 2013-2015, analizando 27 proyectos bilaterales dirigidos al desarrollo de capacidades y

---

<sup>52</sup> La evaluación abarca un análisis general del diseño de los proyectos, de los procesos de gestión del programa y de los factores que facilitaron o limitaron los resultados logrados en los proyectos que culminaron la ejecución prevista. Este análisis se apoyó en entrevistas semiestructuradas y un grupo focal contando con la participación de 53 personas entrevistadas de 17 instituciones tanto del México como de Honduras.

fortalecimiento institucional en los ámbitos agropecuario, medio ambiente y cambio climático, y desarrollo social. Los resultados de esta evaluación se publicaron en 2016 y a modo de resumen se muestran los hallazgos más relevantes en cada una de las etapas evaluadas (diseño, procesos de gestión y resultados) en la siguiente tabla.

**TABLA 9. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN CUALITATIVA DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA MÉXICO Y HONDURAS, 2011-2015.**

Rubro/Etapa	Diseño	Gestión	Resultados <sup>53</sup>
Catalizadores	Uso de los formatos de cooperación acordados entre las partes, permitiendo contar con información estandarizada para su revisión. Aunque los formatos no consideran indicadores de monitoreo ni evaluación.	Adecuada comunicación y coordinación entre los responsables de la cartera de los proyectos (coordinadores).	Al existir una colaboración previa interinstitucional y/ o disposición de un diagnóstico existe mayor posibilidad de alcanzar resultados efectivos.  Alto nivel de compromiso y responsabilidad que asumen las personas involucradas <sup>54</sup> , aunque a nivel institucional no exista.  Involucramiento del sector privado como factor de sostenibilidad de los proyectos. Los proyectos en los que se involucró al sector privado mostraron una ejecución mayor e incluso continuidad aún después de culminado el proyecto.

<sup>53</sup> De los 27 proyectos evaluados, 11 cumplieron con las actividades y objetivos previstos, mientras que dos, de acuerdo con AMEXCID, superaron las expectativas.

<sup>54</sup> Al respecto se señala que se observó que "si es necesario, incluso realizan desembolsos de sus propios recursos (financian transporte, ponen su auto, gasolina, pagan la tintorería de su indumentaria utilizada en campo, etcétera) para cumplir cabalmente con la actividad prevista" (AMEXCID, 2016; p. 41).



Rubro/Etapa	Diseño	Gestión	Resultados <sup>53</sup>
Áreas de oportunidad	<p>Los objetivos previstos rebasan las expectativas de lo que la cooperación técnica puede alcanzar.</p> <p>Bajo conocimiento de la oferta de cooperación mexicana por parte de los socios, lo cual no permite (o limita) brindar de manera oportuna soluciones a los problemas identificados por el socio.</p>	<p>Identificación incorrecta del perfil técnico de los expertos, impactando negativamente en el intercambio y aprovechamiento del conocimiento.</p> <p>Falta de garantías para salvaguardar los recursos financieros, impidiendo la ejecución del proyecto.</p> <p>Los cambios políticos repercuten en una adecuada y eficiente gestión, así como el avance y finalización de los proyectos.</p> <p>Problemas de comunicación entre coordinadores y ejecutores. La comunicación que no incluye a todos los actores debilita el avance y logro de resultados.</p>	<p>Falta de evaluaciones y valoraciones que permitan contar con evidencia sobre el alcance y factores causales que llevaron al éxito, fracaso o parálisis de cada uno de los proyectos.</p> <p>Aprovechamiento de actividades o fases subsecuentes de los proyectos depende de la atención de las recomendaciones derivadas en la fase previa</p>

Fuente: Elaboración propia con información de AMEXCID, 2016

Además de esta evaluación, se sabe que AMEXCID ha realizado una evaluación piloto más en el marco de la cooperación Sur-Sur técnica entre México y El Salvador de la cual no sé tiene aún un documento publicado, y que en 2018 se están realizando cuatro más.

Adicional a estas evaluaciones piloto que la AMEXCID ha realizado, en 2016 se elaboraron dos estudios referentes a la cooperación Sur-Sur mexicana comisionados por Oxfam México con el objetivo de reducir la falta de ejercicios de evaluación sistematizados sobre los resultados e impactos de la cooperación que proveen los países del Sur. Para ello se consideró pertinente hacer uso de la metodología de la *Network of Southern Think Tanks* (NeST) (en su primera edición) enfocada en evaluar la calidad y eficacia de las asociaciones de cooperación entre los países del Sur.

Uno de los estudios se concentró en el análisis de la cooperación bilateral entre México y El Salvador, evaluando los Programas de Cooperación Técnica y Científica de 2012-2014 y 2014-2016. Mientras que el segundo analizó un modelo de cooperación Sur-Sur regional enfocado en el “Sistema Mesoamericano de Salud Pública” (SMSP) que se desarrolla en el marco del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica.

Ambos ejercicios tuvieron en cuenta que la región de Centroamérica y Mesoamérica son una prioridad geográfica para la cooperación mexicana, siendo esto un criterio esencial de la selección de los casos a analizar, y que era relevante mostrar la mayor evidencia empírica posible sobre el aprovechamiento, alcance y efectividad de los resultados de la oferta de cooperación mexicana. En este sentido, se muestran de manera breve y esquemática los principales hallazgos de estos estudios de evaluación de la cooperación mexicana.

En cuanto a los hallazgos en el documento *La eficacia de la cooperación México-El Salvador: entre su institucionalidad y sus desafíos operativos*<sup>55</sup>, estos se abordaron con base en las seis dimensiones que la propuesta metodológica de NeST sugería, siendo los más relevantes los que se recogen en la siguiente tabla.

**TABLA 10. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN CUALITATIVA DE LA COOPERACIÓN MÉXICO- EL SALVADOR, 2012-2016.**

Dimensión	Hallazgos
Apropiación Nacional	<p>Existe una apropiación genuina de las iniciativas por parte del socio beneficiario.</p> <p>México, como socio proveedor, toma en cuenta las prioridades nacionales de desarrollo de su socio.</p> <p>La existencia de marcos jurídicos e institucionales, como las Comisiones Mixtas, favorece la apropiación, la alineación y garantiza el enfoque de <i>demand-drive</i>.</p> <p>No se observó condicionalidad política o económica en la relación de cooperación.</p>
Horizontalidad e Igualdad	Al considerar la relación de cooperación bajo un esquema de costos compartidos, favorece una relación de mayor horizontalidad y corresponsabilidad entre las partes.

<sup>55</sup> El estudio completo se puede consultar en línea en <https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Efectividad%20de%20la%20cooperacio%CC%81n%20Sur-Sur%20Mexicana-%20El%20Salvador.pdf>

Dimensión	Hallazgos
Desarrollo de capacidades	<p>Aunque el principal objetivo de la cooperación mexicana es el desarrollo de capacidades se observa que el alcance de los resultados se concentra a nivel individual y no logran consolidarse a nivel institucional.</p> <p>Si bien se busca que los proyectos de cooperación generen capacidades para que, en la medida de lo posible, sean replicables y los resultados sostenibles, no existen (hasta el momento) mecanismos que garanticen la sostenibilidad, poniendo en riesgo los resultados y limitando la capacidad de réplica.</p>
Rendición de cuentas y transparencia	<p>En un ejercicio por visibilizar, transparentar y rendir cuentas el RENCID y el SICID, son plataformas que permiten conocer el flujo de cooperación a nivel interno.</p> <p>No existe el acceso a la información de manera pública y tampoco se encuentran los datos en sistema abierto, tal como lo mandata la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para poner a disposición de los ciudadanos la información de la administración pública.</p>
Asociaciones inclusivas y participación múltiple	<p>Si bien en los marcos jurídicos e institucionales de la cooperación mexicana se establece que en la ejecución de programas y proyectos debe existir una participación incluyente, en la práctica no se evidencia la participación de actores no gubernamentales.</p> <p>Esta dimensión se percibe con cierta debilidad tanto por la falta de participación de actores no gubernamentales como por la ausencia de la diversidad de temas orientados a la consecución de los ODS.</p>
Asociaciones eficientes	<p>Existe una comunicación ineficiente entre los actores involucrados en los proyectos, lo cual pone en riesgo el logro de resultados e incluso puede provocar la suspensión o cancelación de la iniciativa.</p>

Fuente: elaboración propia con información de Besharati, Garelli y Huitrón, 2016.

Por su parte, en el estudio *Sistema Mesoamericano de Salud Pública del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica. Primera Fase de Operación 2010–2015*<sup>56</sup> se identificaron los factores que contribuyeron a la efectividad de la cooperación y los que la obstaculizaron. En esta lógica, algunas de las lecciones aprendidas recogidas en este ejercicio de evaluación se muestran en la siguiente tabla.

<sup>56</sup> El estudio completo se puede consultar en línea en: <https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Efectividad%20de%20la%20Cooperacio%CC%81n%20Sur-Sur%20mexicana-%20Sistema%20Mesoamericano.pdf>

**TABLA 11. PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS DE LA EVALUACIÓN CUALITATIVA DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA SUR-SUR DE LA PRIMERA FASE DEL SISTEMA MESOAMERICANO DE SALUD PÚBLICA, 2010-2015.**

Facilitadores de la efectividad de la CSS	Obstáculos para la efectividad de la CSS
<p>Construcción de una gobernanza en torno al proyecto de cooperación, definiendo reglas de operación, funciones entre los involucrados, así como el involucramiento de los distintos niveles de gobierno de cada uno de los países socios.</p>	<p>Descoordinación interinstitucional interna de los países. En más de un país se presentaron dificultades para recibir y designar los recursos, por falta de comunicación y coordinación entre los Ministerios involucrados.</p>
<p>Horizontalidad y reconocimiento de capacidades individuales. Todos los socios mantienen un estatus de igualdad dentro de las instancias de la gobernanza.</p>	<p>Rotación continua de autoridades ministeriales.</p>
<p>Inclusión de actores gubernamentales. Todos los países participantes fueron considerados en la elaboración de los Planes Maestros y forman parte de la gobernanza del SMSP y la ISM2015.</p>	<p>Limitaciones financieras para cubrir la Contrapartida País. No todos los países contaban con la capacidad financiera para cubrir el 50% de costo de operación inicial que exige el modelo de Financiamiento Basado en Resultados.</p>
<p>Existencia de un diálogo político de alto nivel. Este diálogo facilita la construcción de la gobernanza y coadyuva en la superación de obstáculos y dificultades en la asociación de colaboración.</p>	<p>Limitaciones técnicas y de infraestructura para la implementación. Para algunos países fue y sigue siendo difícil, llegar a las poblaciones de mayor pobreza, pues se cuenta con personal limitado, son lugares de difícil acceso (ausencia de caminos y carreteras), condiciones adversas para la atención por falta de servicios básicos y de infraestructura (clínicas, consultorios médicos).</p>
<p>Se observa la existencia de Sistemas de monitoreo y rendición de cuentas mutuas, lo que facilita el seguimiento de los avances y aporta en la detección de fallas y/o áreas que requieren de mayor atención.</p>	
<p>La colaboración bajo un esquema de "financiamiento basado en resultados", genera un compromiso y por las partes co-financiadoras e implementadoras para cumplir con las responsabilidades adquiridas</p>	

Fuente: elaboración propia con información de Ibarra, Delgadillo y Pérez-Pineda, 2016.

México ha consolidado una metodología de cuantificación que le permite tener en cuenta los costos de oferta de cooperación técnica y analizar la evolución de la CID en el tiempo. Sin embargo, aún es un reto reflejar el valor económico, los resultados y el impacto que tiene la cooperación en el desarrollo. Por tanto, la cuantificación, eventualmente, se irá complementando con metodologías que le permitan a la AMEXCID mejorar los procesos y contar con una evaluación de resultados y de impacto. Al respecto en el último

capítulo se brindan algunas ideas a modo de sugerencias con el fin de fortalecer la política mexicana de cooperación, y encontrar alguna inspiración en las experiencias analizadas que puedan ser útiles en la configuración de un sistema de medición y evaluación de la cooperación mexicana.



## RECOMENDACIONES PARA FORTALECER EL SISTEMA DE M&E DE LA COOPERACIÓN MEXICANA

En este último capítulo se formularán una serie de recomendaciones con el objetivo de brindar algunas ideas y sugerencias que puedan resultar útiles para el fortalecimiento de la política de cooperación mexicana y, particularmente, del sistema de medición y evaluación de la cooperación de este país.

Para ello, se retoma el trabajo de campo que se realizó para esta investigación, el cual consistió en una serie de entrevistas semiestructuradas a especialistas mexicanos, de academia, sociedad civil y de AMEXCID que conocen de cerca la cooperación mexicana y los esfuerzos en torno al desarrollo metodológico para su cuantificación<sup>57</sup>.

Así, este capítulo retoma la perspectiva y opinión de los especialistas mexicanos y se articula en torno a tres apartados. El primero, se centra en dos grandes aspectos: la evolución y avances de la metodología mexicana de cooperación, y las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades del sistema de medición de la cooperación mexicana. El segundo apartado, brinda algunas recomendaciones de carácter amplio y estratégico para seguir consolidando la política mexicana de cooperación teniendo en cuenta su marco normativo-jurídico, configuración institucional y herramientas e instrumentos técnicos. Finalmente, en el último apartado se plantean algunas áreas de oportunidad específicas orientadas a mejorar el sistema mexicano de medición de la CSS que integre aspectos metodológicos de cuantificación ya avanzados por AMEXCID y en el que se incluyan otro tipo de evaluaciones y valoraciones de la CSS. Estas sugerencias se plantearán desde los diversos esfuerzos presentados en este estudio, motivando un intercambio de experiencias y conocimientos que ayuden a superar ciertas áreas de oportunidad identificadas en este estudio.

<sup>57</sup> Véase Anexo III y IV.

#### 4.1- ANÁLISIS FODA DEL SISTEMA MEXICANO DE M&E DE LA COOPERACIÓN.

De manera contextual, en los últimos años, se han hecho esfuerzos relevantes para mejoras y consolidar del sistema mexicano de medición de la cooperación tal y como se mandata en la Ley. Particularmente se destaca, el proceso de aprendizaje en torno a la coordinación interinstitucional, lo que ha permitido una mayor sensibilización sobre la importancia de reportar actividades de cooperación y detección de proyectos susceptibles de ser registrados.

En esa línea, se considera que el objetivo de la metodología de cuantificación que ha puesto en marcha AMEXCID no tiene como prioridad el aspecto de obtención de un valor monetario, sino el de tener datos relevantes que faciliten la gestión y toma de decisiones. En la opinión de los funcionarios de la AMEXCID, al centrarse en lo monetario se corre el riesgo de que se pierdan otras virtudes de la oferta de cooperación mexicana: “el dinero no te dice si la cooperación es buena o mala, si genera cambios o no, si está bien orientada o no”.

Por otro lado, los funcionarios también reconocen que no es prioridad de la institución contar con un sistema que “haga todo” en alusión a la evaluación de procesos y/o de resultados, sino que en principio cubra lo que mandata la Ley, es decir, cuantificar la cooperación mexicana, dar seguimiento a las iniciativas y contar con un sistema de información y reporte. En este sentido, la principal preocupación es avanzar en esfuerzo técnicos que permitan reflejar el valor -más allá de lo monetario- de la cooperación que oferta el país en este ámbito, sin dejar de lado la relevancia por mejorar métodos de evaluación o medición de impacto de la cooperación mexicana.

En el marco de este panorama introductorio, se presentan los resultados del análisis FODA realizado a partir de las entrevistas semiestructuradas a los expertos y funcionarios mexicanos Metodológicamente el análisis FODA, alude a la evaluación de dos dimensiones, la interna, relacionada con las fortalezas y debilidades asociadas a aspectos internos a la institución, y la externa, asociada a las amenazas y oportunidades del entorno en que se desempeña una institución. En tal sentido, en las siguientes tablas 12 y 13 se resumen los principales aspectos detectados para cada caso, la tabla 12 para las dimensiones internas (Fortalezas y Debilidades), y la tabla 13 para las dimensiones externas (Amenazas y Oportunidades).

TABLA 12. DIMENSIONES INTERNAS DEL SISTEMA DE CUANTIFICACIÓN MEXICANO

Fortalezas	Debilidades
<p>Se cuenta con un marco jurídico-normativo claro, como lo es la LCID, que sustenta la cuantificación de cooperación, facilitando la participación de la APF</p> <p>Se tiene un sistema de cuantificación sólido, metodológicamente y compatible con estándares internacionales, que posicionan la política de cooperación mexicana en un lugar privilegiado entre países proveedores de cooperación.</p> <p>Desde hace varios años se cuenta con una serie de plataformas de registro como SIMEXCID, INFOA-MEXCID y RENCID que dan respaldo a la experiencia mexicana ya que muchos países no cuentan con este tipo de instrumentos de registro.</p> <p>Se cuenta con una metodología, directrices y herramientas complementarias (formatos, instructivos, glosarios) que facilitan el registro y cuantificación de la CID mexicana, de manera consistente y replicable.</p> <p>A pocos años de haberse consolidado la metodología de cuantificación, las dependencias de la APF se encuentran cada vez más familiarizadas -aunque aún con ciertos desafíos- con los procesos y el ciclo de registro.</p> <p>El desarrollo e implantación del ciclo de registro entre las dependencias, contó con un proceso de retroalimentación y validación desde el principio por parte de estas entidades, lo que ha favorecido cierta apropiación de esta actividad.</p> <p>Además de contar con una cuantificación global de la CID Mexicana, se ha ido perfeccionando el trabajo de la cuantificación monetaria de la cooperación técnica, la cual se busca estandarizar lo más posible.</p> <p>La fórmula de cuantificación permite contar con un dato objetivo, eliminando el grado de subjetividad que puede existir en el proceso de valorización.</p> <p>Pertener a distintos organismos y plataformas como la OCDE, SEGIB o AGCED y compartir información con ellos, facilita la validación de la información y evita duplicidad, además de que facilita la interacción con distintos grupos de países, con dos realidades distintas.</p>	<p>El sistema no refleja ciertas actividades que forman parte de la CID mexicana, por lo que la cuantificación final podría estar infravalorada, esto pasa particularmente con la cooperación técnica</p> <p>La actual metodología de cuantificación requiere complementarse con instrumentos que puedan reflejar el impacto o calidad de las acciones o proyectos de cooperación</p> <p>La metodología de cuantificación actual no incluye las acciones de cooperación de otros actores que tradicionalmente realizan cooperación, tales como sociedad civil, sector privado, academia, o incluso la cooperación de estados y municipios. Por ello la cuantificación actual no demuestra aún el verdadero potencial de la cooperación mexicana. Adicionalmente los que ya reportan, no siempre registran todas las cosas que se hacen.</p> <p>Se percibe cierta debilidad al tener que reportar a más de un organismo sobre la cuantificación mexicana, pues existe una carencia de recursos técnicos y humanos para realizar el trabajo con puntualidad y eficiencia.</p> <p>Existe cierta perspectiva negativa en cuanto a que la metodología de cuantificación solo visibilice el flujo monetario de la cooperación mexicana, aludiendo a que esto no debería ser el parámetro de comparación de la relevancia de la CSS, o de métricas en otros contextos como la ratio AOD/ crecimiento económico, sino lo que se logra gracias a esta en términos de desarrollo, a pesar de los posibles problemas de atribución de la cooperación y logros de desarrollo.</p> <p>Existe un debate interno en cómo se deben incorporar las variaciones del tipo de cambio al proceso de cuantificación de la cooperación y determinar cómo esto puede afectar.</p>

Fuente: Elaboración propia basada en las entrevistas realizadas.



**TABLA 13. DIMENSIONES EXTERNAS DEL SISTEMA DE CUANTIFICACIÓN MEXICANO**

Oportunidades	Amenazas
<p>Contar con tabuladores para ver costos de mercado y no de oportunidad, permitiría un mejor ejercicio de cuantificación</p> <p>Lograr la fusión de las plataformas de INFOAMEXCID y RENCID, a fin de homologar la información y facilitar el cruce de datos entre estas plataformas.</p> <p>Incorporar en la cuantificación de la CID mexicana a otros actores que contribuyen a las acciones de cooperación de la APF (por ejemplo, sociedad civil, academia, sector privado, estados, municipios, etc.)</p> <p>El posible surgimiento de una métrica global de la CID en el contexto de los ODS, tal como TOSSD, se percibe como una oportunidad, dados los avances metodológicos en México.</p> <p>Se hace necesario interactuar con las dependencias de la APF más allá del proceso de registro de datos a fin de no caer en actividades rutinarias, sino crear un ciclo de integración con base a la mejora continua, con capacitación y actualización permanente que de un valor agregado a los usuarios a fin de dar continuidad al sistema.</p> <p>Hace falta un cambio de visión en los debates internacionales sobre lo que es realmente relevante medir o cuantificar de la CSS, considerando sus principios.</p> <p>Hay espacio para robustecer la metodología incluyendo aspectos en torno a los impactos que genera la cooperación mexicana, por ejemplo, en casos como becas, se podría cuantificar el beneficio en especie, costos asociados al disfrute de ese recurso en el país destino, y beneficios en el país de origen.</p> <p>Se espera seguir avanzando en el perfeccionamiento de la metodología de valorización de la cooperación técnica incluyendo aspectos que reflejen su aportación al desarrollo.</p>	<p>Desde otros actores, como la sociedad civil, se manifiesta poco conocimiento sobre cómo cuantifica la AMEXCID la cooperación, a pesar de que colaboran de manera cercana. Este desconocimiento debilita la posibilidad de colaboración y eventualmente se puede interpretar como falta de transparencia, lo que generaría desconfianza entre actores.</p> <p>Si la política de cooperación no fuera relevante para la nueva administración, el cambio de gobierno preocupa por la posibilidad de un retroceso en los avances que se han alcanzado.</p>

Fuente: Elaboración propia basada en las entrevistas realizadas.

Como se puede apreciar en las tablas anteriores, en lo que respecta a la dimensión interna del FODA, la percepción sobre el sistema de cuantificación mexicano es positivo, en tanto que se observan más fortalezas que debilidades.

A modo de resumen, se podría destacar entre las fortalezas la relevancia de que el la AMEXCID cuenta ya con distintas herramientas y experiencia acumulada en torno a la cuantificación de la cooperación internacional en general y de la cooperación técnica en particular, facilitando con ello la consolidación de su metodología. Asimismo, la labor de coordinación que ha desarrollado AMEXCID para trabajar en conjunto con la APF permite tener un proceso de registro y cuantificación cada vez más fuerte.

En cuanto a las debilidades, sobresalen dos aspectos. El primero la posibilidad de estar subestimando o infravalorando todo lo que se reporta por no estar incluyendo a todos los actores que realizan cooperación en el país o la cooperación descentralizada y, en segundo lugar, la necesidad de incorporar aspectos que valoren la calidad e impacto de la cooperación que se provee.

En cuanto a las dimensiones internas, se perciben más oportunidades que amenazas. En cuanto a las oportunidades, la mayoría tienen que ver con mejoras metodológicas que se puedan hacer a las plataformas de registro, las metodologías de cuantificación de la cooperación internacional y particularmente de la cooperación técnica, sobre esta área de oportunidad se profundiza más adelante. En cuanto a las amenazas, preocupa el desconocimiento por parte de otros actores (como la sociedad civil) de lo que hace la AMEXCID, y que se pierda la continuidad de lo hasta ahora logrado ante un cambio próximo de gobierno.

Este análisis espera tener utilidad en la coyuntura nacional de cambio de gobierno por el que atraviesa el país. Se espera ayude a la reflexión de la consolidación de la AMEXCID y de la medición y evaluación de la cooperación mexicana en el marco de una nueva administración a partir del 2019, así como en el largo plazo, por lo que en el siguiente apartado se enlistan una serie de recomendaciones que, puedan contribuir al mejoramiento y fortalecimiento de la política de cooperación mexicana, así como del sistema mexicano de medición de la CSS.

## 4.2. RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS PARA FORTALECER LA POLÍTICA MEXICANA DE COOPERACIÓN

Derivado del análisis realizado, se desprenden una serie de sugerencias que pueden ser útiles de cara al fortalecimiento de la política mexicana de cooperación. Las recomendaciones se presentan de manera exploratoria, y su implementación requeriría un análisis mayor y más profundo que sale del ámbito de este estudio.

### ESPECIFICAR EL CONCEPTO DE COOPERACIÓN SUR-SUR

Como se evidenció desde el capítulo 1 del presente estudio, uno de los problemas observados en los debates sobre la CSS es la falta de un consenso sobre lo qué es y qué no es la CSS, así como de los principios que deben guiar esta cooperación. A su vez, la ausencia de dicho consenso dificulta contar una métrica común pese a la necesidad y deseo de ello.

En este sentido, un primer paso en la búsqueda de una métrica global o regional pasa por la consolidación de un concepto consensuado de CSS. Al respecto, se considera que, aunque por un lado no se explicita una definición de CSS en la LCID, pero por otro, se hable de “Cooperación horizontal”, puede llevar a que se perciba cierta ambigüedad al momento de plantear la temática en ámbitos más prácticos o técnicos como lo es la cuantificación.

Un ejemplo de estas posibles confusiones se puede ver en el glosario de términos del RENCID, donde de inicio se habla de “Cooperación internacional para el desarrollo”, que incluye entre otras cosas, “Cooperación técnica”, pero, en el módulo de “oferta de cooperación”, se habla de “Cooperación horizontal” aludiendo a uno de los principios de la CSS, como lo es el beneficio mutuo, ¿Cómo diferenciar o considerar ambos conceptos? Adicionalmente la forma en que está redactado el concepto de “Cooperación horizontal” tanto en la ley como en el glosario de términos, mantiene un lenguaje de una lógica más propia de la cooperación Norte-Sur al hablar de oferente y receptor, cuando se supone que la CSS es entre “iguales”, en una lógica de pares y no jerárquica, no del que da y el que recibe, sino de los que colaboran o cooperan entre ellos, o intercambian en reciprocidad. Por su parte, en el documento “Instructivo Formato de Presentación de Proyecto” (AMEXCID, 2017) se reproduce el término de “Cooperación horizontal” aludiendo más a beneficios mutuos que a costos compartidos, pero no plantea si esta cooperación puede ser técnica o si no es relevante dicha categoría. A pesar de ello, el

Instructivo es un documento muy valioso que se ha venido perfeccionando gracias a la retroalimentación de los usuarios.

Sin duda este dilema evidencia que, aunque se hable de CSS, la realidad es que entre los países del “Sur” hay diferencias, aunque se les pueda agrupar de manera agregada en niveles de ingreso similares, incluso dentro de cada nivel, hay diferencias importantes. Es por ello que quizá prevalece el lenguaje de la cooperación Norte-Sur o Vertical, que alude la lógica clásica de donante y receptor.

En el largo plazo, la ausencia de claridad o una reforma que permita especificar conceptos como este, podría ser una debilidad para el sistema mexicano, limitando que en la práctica no se logre configurar una medición y evaluación propia para este tipo de cooperación. Por otro lado, si México se convirtiera en un país de renta alta, se entendería con mayor cabalidad que se usara solo el término de CID y que no se usara la terminología de Sur-Sur, pero mientras no sea así y México siga siendo un país dual en materia de cooperación, no tendría por qué afectar en ningún sentido el uso del término “Cooperación Sur-Sur”.

Por tanto, contar con un concepto claro de este mecanismo de cooperación, se percibe como algo positivo que puede contribuir a fortalecer la política de cooperación mexicana, dar claridad conceptual y visibilidad a la cooperación Sur-Sur que realiza México a la hora de cuantificar su CID.

### SENSIBILIZACIÓN Y CONOCIMIENTO PARA UN REGISTRO EFICAZ

Es de resaltar el esfuerzo que la AMEXCID ha realizado en los últimos tres años en materia de registrar la actividad de la oferta de cooperación, logrando un registro consensuado entre todas las entidades de la APF para recoger la mayoría de las actividades de cooperación que se hacen a nivel gubernamental -sin contar los niveles subnacionales.

No obstante, pese a estos grandes y relevantes esfuerzos realizados para poner en marcha el RENCID y lograr coordinar el trabajo de registro con el resto de la APF, como lo demanda la LCID, el procedimiento de registro actual, si bien intenta mejorar la calidad de la información, parece ser demasiado robusto y complejo tanto para la capacidad humana que existe en la AMEXCID como para el resto de funcionarios de la APF que muchas veces no se encuentran familiarizado con los conceptos de la cooperación internacional o

no encuentran en su mandato de actividades el destinar tiempo a labores de cooperación, lo cual en todo caso sería una incompatibilidad de la ingeniería institucional de la APF.

Se reconoce que por parte de AMEXCID se han llevado a cabo talleres de difusión, capacitación y acompañamiento a funcionarios de la APF para que se encuentren cada vez más familiarizados con el proceso de registro y la plataforma del RENCID, pero la falta de una campaña de sensibilización sobre la cooperación mexicana, su importancia e implicaciones para el desarrollo de México y de sus socios, podría considerarse como una limitante en esta tarea administrativa.

Por tanto, se recomienda: acercar la política de cooperación a otros actores gubernamentales, extendiendo el conocimiento sobre cooperación a áreas de las dependencias gubernamentales diferentes al espacio natural que suponen los departamentos responsables de cooperación y/o relaciones externas. Fortalecer el trabajo coordinado entre AMEXCID con los departamentos de cooperación para brindar una capacitación a los funcionarios técnicos y, sobre todo, tomadores de decisiones en torno a la política de cooperación, su conceptualización y relevancia a fin de encuentren sensibilizados y motivados, impulsando con ello un proceso de registro e incluso de implementación de las iniciativas de cooperación eficaz reduciendo la percepción negativa de que tales actividades suponen una carga innecesaria en sus labores cotidianas.

### LA FUSIÓN DEL RENCID E INFOMEICID

Como se detectó en el análisis FODA, el tema de la fusión de plataformas, es un tema que se reconoció como importante y que se espera suceda en el corto plazo. Al respecto, se plantea que dicho ejercicio sería un resultado natural de la evolución de la metodología mexicana y conllevaría varios aspectos positivos. Por un lado, se podría evitar duplicidad en aquellas actividades que se registren por alguna razón en ambos sistemas, permitiría el seguir avanzando en la mejora de la plataforma al concentrar esfuerzos y recursos en una sola herramienta, y se podría contar con información más fluida, clara y de forma más eficiente.

Adicionalmente, la integración de la plataforma traería dos beneficios adicionales, uno interno a la agencia y otro externo. El primero, es que se abriría la posibilidad de seguir mejorando el sistema mexicano de medición de la

CSS, e incorporar aspectos de impacto y calidad en los resultados, otro de los pendientes metodológicos que se busca subsanar y que se detectó en la opinión de los expertos. Hacia el exterior, una plataforma integrada también facilitaría el intercambio de información con otras instituciones a las que México reporta y que se han señalado con antelación.

Por último, la unión de plataformas también permitiría poder contabilizar aquella cooperación que se recibe, aspecto que actualmente no se está reportando en las cifras que se generan dentro del RENCID o INFOAMEXCID.

### GOBIERNO ABIERTO: TRANSPARENCIA, ACCESO A INFORMACIÓN Y DATOS ABIERTOS

En 2011 se publicó por primera vez el Informe de *Cuantificación de la CID Mexicana*, un ejercicio que permite el acceso a datos agregados e información con cierto grado de sistematización sobre las actividades de cooperación. Sin embargo, la información a la que se puede acceder a través de este ejercicio se muestra de manera agregada sin tener acceso a datos a detalle. Por ejemplo, no se tiene conocimiento de los gastos y costos de contrapartida de los países que reciben la cooperación. Así, el ejercicio de cuantificación que hace la AMEXCID no necesariamente es una actividad de rendición de cuentas y tampoco arroja información relevante y adecuada que comunique a la opinión pública sobre la política de cooperación (Prieto, 2016).

Si bien AMEXCID mantiene informada a la ciudadanía interesada en las acciones de la cooperación mexicana a través de informes anuales, publicación de datos (agregados) en su sitio web y/o infografías, la institución ha logrado del todo mostrar la información y los datos de manera abierta, manteniendo cierta información de manera reservada, como por ejemplo la información financiera de los proyectos de la oferta de cooperación técnica.

En este sentido, la LCID en su artículo 29º señala que “la información inscrita en el Registro Nacional será pública y estará sujeta a lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, lo cual no se cumple cabalmente. Se reconoce que, en algunos momentos, es posible acceder a información más detallada recurriendo a solicitudes personales a funcionarios de la AMEXCID o a través del Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI). No obstante, esta práctica puede llevar a que ocurra cierta discrecionalidad en el acceso a la información de la CID mexicana, ya que el grado de acceso a la información depende del funcionario al que

se le esté haciendo la solicitud y de quién sea la persona que la realice, siendo esto contrario a los mandatos de la LCID la cual se refiere en artículo 29°.

Lo anterior muestra que, a pesar del robusto marco jurídico, normativo e institucional que sostiene la práctica y coordinación de la cooperación mexicana aún es tarea pendiente cumplir a cabalidad con la transparencia y el acceso a la información. Por ello, se sugiere avanzar a través de políticas de gobierno abierto y de gobiernos más transparentes que permitan garantizar la existencia de canales de interacción eficaces entre las instituciones y la sociedad.

En la misma lógica, el gobierno abierto obliga a un cambio en la gestión del aparato público, abriendo espacios para que la ciudadanía participe. Si bien la AMEXCID ha instaurado los Consejos Consultivos como mecanismos de participación e interacción con actores sociales no gubernamentales, es indispensable que la ciudadanía participe de una manera más activa y corresponsable. Los destinos sectores sociales deben ser el centro de lo actividad pública, pues como ha señalado la propia CEPAL<sup>58</sup> ¿se tienen Estados que quiere esta participación o que la ve como una pérdida de poder? En la respuesta a esta pregunta está el cambio institucional necesario

Así, la AMEXCID como el conjunto de entidades de la APF deben mostrarse más receptivos con esta participación de la ciudadanía y la creación de mecanismos institucionales que permitan una interacción eficaz. El uso de datos abiertos y de *big data*, un pilar del gobierno abierto y una estrategia de gestión junto con la transparencia y la rendición de cuentas tienen el potencial de fortalecer la democracia en los países (Naser, Ramírez, y Rosales, 2007). Así, el gobierno abierto empodera a sus ciudadanos dándoles un papel participativo.

Es verdad que estos elementos (transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información, datos abiertos) requieren un marco de gobernanza meticulosa, así como una adecuada y eficaz coordinación y colaboración interinstitucional, características que se considera cuenta la política de cooperación, pues con el andamiaje institucional y los esfuerzos realizados por la AMEXCID para consolidar una red de colaboración institucional, el entorno

---

<sup>58</sup> Declaración de Cielo Morales, directora del ILPES, CEPAL, en el seminario internacional realizado del 18 al 19 de junio del 2018 por el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, la Cepal y Gigapp.

resulta favorecedor para hacer frente al desafío del acceso a la información. Así, con voluntad política y el uso de tecnologías y prácticas innovadoras y creativas que permitan una interacción con la sociedad (por ejemplo, laboratorios sociales)<sup>59</sup> se podría dar cabal cumplimiento a esta obligación de política pública y a la expectativa ciudadana, construyendo un contrato social útil y eficiente.

### LA CONTRIBUCIÓN DE OTROS ACTORES EN LA CSS MEXICANA

Por último, una de las debilidades que se observó en el análisis FODA, se relacionaba con el hecho de que la metodología de cuantificación actual no incluye acciones realizadas con otros actores de cooperación. Como se analizó, una de las razones, tienen que ver con que, de origen, la normativa mexicana no asigna un papel preponderante a otros actores dentro de la cooperación mexicana y se centra solo en aquella que provee el Estado mexicano a través de sus distintas dependencias. Según el artículo 15º de la LCID, solo se alude a que, dentro de la conformación del Consejo Consultivo de la AMEXCID, se podrá invitar a otros actores que tendrían solo derecho a voz, tales como: los gobiernos de las entidades federativas y municipios, así como de los sectores privado, social y académico.

Debido a esta ausencia, dentro del PROCID 2014-2018, se reconoce la importancia de otros actores y la relevancia de colaborar con ellos. Así, el PROCID, retomando los principios de la cooperación eficaz, considera, entre otros, el principio de "Inclusión", que plantea que: "la formulación de la política, así como los proyectos y acciones de cooperación, incorporarán en la medida de sus competencias y pertinencia, la participación de distintos actores no gubernamentales como la sociedad civil, el sector privado y la academia" (SRE, 2014, 6). Por ello, dentro del PROCID se plantean tareas prioritarias y estrategias de colaboración específicas con otros actores, a través de herramientas como las alianzas público-privadas (APP). Este último instrumento se incluye explícitamente en el "Formato de presentación de proyectos" en los puntos I.3 y I.8, y la forma en que se define al lado de otros esquemas de colaboración como el bilateral, triangular, multilateral y regional, y permite

<sup>59</sup> Se sugiere ver Informe Perspectivas económicas de América Latina, 2018. Repensado las instituciones para el Desarrollo, OCDE, CAF, CEPAL, en línea: [https://read.oecd-ilibrary.org/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2018\\_leo-2018-es#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2018_leo-2018-es#page1)



recoger la participación de otros actores: “cuando actores privados participen como socios del sector público para la ejecución del proyecto de cooperación. Seleccione esta opción en caso de que la alianza sea con empresas, organizaciones de la sociedad civil y/o fundaciones” (AMEXCID 2017, 7).

Esto tiene algunas limitantes, ya que por un lado no se define claramente que es una “alianza público privada” o como se diferencia de los esquemas tradicionales que se centran más en prestación de servicios o subcontratación para obras publicas exclusivamente con el sector privado, ni se le diferencia de esquemas que no son netamente privados, como las “alianzas público privadas para el desarrollo” que sí incluyen otros actores como sociedad civil, academia y gobierno, además del sector privado (Gómez-Galán y Sainz, 2014, y Mataix 2008). Así este sería uno de los espacios de oportunidad a mejorar de cara a una inclusión más clara y por tanto una cuantificación más precisa de los aportes de otros actores.

Cabe decir, que, si bien es un espacio de oportunidad incluir actores como el sector privado, se deberá contar con protocolos y reglas precisas que justifiquen la inclusión privada y que garanticen un buen funcionamiento de la alianza a fin de que esta no se desvíe de su objetivo de desarrollo. A este respecto, existe una literatura crítica con la inclusión del sector privado que alerta sobre el riesgo de la “privatización de la cooperación”, o un uso indebido de esta para favorecer intereses privados. En esa línea, el Estado debe seguir teniendo un papel preponderante en la planeación, coordinación y ejecución de acciones de cooperación con otros actores, a fin de garantizar buenas prácticas<sup>60</sup>.

Por último, se debe notar que también dentro de los módulos del RENCID, como se establece en su glosario, existen espacios para registrar actividades y la cooperación de las instituciones públicas mexicanas que cooperan con otros actores o a través de ellos, aunque no se trate de actividades que realicen esos otros actores de manera independiente, que sería el aspecto observado con recurrencia dentro del FODA. Los espacios serían el módulo 2 sobre “Becas a extranjeros para estudiar en México”, módulo 4 “Cooperación

---

<sup>60</sup> Al respecto, las críticas sobre la participación del sector privado en la cooperación internacional, se extienden a distintas estrategias además de las APPs, tales como la Responsabilidad Social Empresarial, la Filantropía o los Negocios Inclusivos. Dado que la temática sale del ámbito de esta investigación se recomienda ver autores como Hernández y Ramiro (2009), Romero y Ramiro (2012), Kwakkenbos (2012), Knottnerus et al (2015), Pérez-Pineda (2017) y (2018) que detallan los dilemas de la participación privada en la cooperación internacional.

financiera”, y módulo 5, “Ayuda humanitaria” AMEXCID (2014).

Por tanto, la participación de otros actores en la cooperación mexicana es relevante como se ha notado en diversas experiencias, y por tanto es necesaria. El marco actual de la Agenda 2030, respalda la importancia de la inclusión de otros actores, de alianzas y diálogos *multiactor*. El reto pendiente en esta línea es doble, por un lado, seguir avanzando en la adaptación de las herramientas y las plataformas de registro para incluir y sumar acciones de otros actores, y, por otro lado, desarrollar otros mecanismos de colaboración para cooperar con otros actores, además de las APP. El primer punto quizá sea más complejo, dado que en muchos espacios es un tema aún no resuelto de cara a la cuantificación, mientras que el segundo plantearía seguir desarrollando propuestas como la Alianza por la Sostenibilidad que tienen ya un espacio de cuantificación dentro de la metodología actual.

### 4.3. APORTACIONES PARA FORTALECER EL SISTEMA MEXICANO DE M&E DE LA CSS DESDE OTRAS EXPERIENCIAS

El presente apartado plantea algunas ideas y sugerencias teniendo en cuenta las áreas de oportunidad mostradas en el análisis FODA, así como las iniciativas y propuestas de medición y evaluación de la CSS revisadas, desde las cuales se pueden recoger buenas experiencias para fortalecer el sistema mexicano de medición de la CSS mexicana. Las recomendaciones se proponen en tres temas centrales: análisis y evaluación de la gestión para resultados; evaluación de los resultados; incorporación de la Agenda 2030.

#### ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PARA MEJORES RESULTADOS

Como se ha visto, la AMEXCID ha realizado esfuerzos para fortalecer sus procesos de planificación y gestión de la cooperación mexicana y con ello mejorar la organización y coordinación de las iniciativas de cooperación, así como entregar mejores resultados a sus socios.

Particularmente, la agencia ha basado su práctica en el concepto de gestión basada en resultados, el cual tiene como objeto mejorar la eficacia de la gestión pública poniendo la atención en contar con resultados medibles. En esencia, la gestión por resultados se sustenta en cinco pilares: planeación,

presupuesto, gestión financiera, gestión de proyectos, y monitoreo y evaluación. Al respecto, la AMEXCID cuenta con el PROCID como el instrumento de planeación esencial, así como con el formato de proyecto como unidad clave de la planeación, entre otros; y se apoya en el marco lógico como herramienta de gestión de proyecto, pero carece de una gestión financiera consolidada y de adecuados procesos y herramientas de monitoreo y evaluación.

Si bien el enfoque del marco lógico es una herramienta útil para sistematizar la información durante la planeación y, en algunos casos, el seguimiento de los proyectos tiene cierto grado de sesgo y rigidez que impide reflejar información robusta y real de los procesos más cualitativos y “sutiles” que pueden tener lugar en las intervenciones, pudiendo, por tanto, perderse información valiosa (Vázquez *et al.*, 2015). Por tanto, teniendo en cuenta que la evaluación de la gestión tiene como objetivo producir información sobre el desempeño de los procesos que se emprenden para alcanzar los objetivos y resultados deseados y con ello, no solo tener mejores resultados sino potenciar la gestión, fomentar el aprendizaje y mejorar institucionalmente, se sugiere fortalecer las herramientas existentes a través de un método u otras herramientas que permitan evaluar la eficacia de la gestión.

En este sentido, es la propia AMEXCID la que reconoce la carencia de información que se tiene respecto a la eficacia de los procesos de gestión (AMEXCID, 2016: p. 14). Así, teniendo en cuenta esta debilidad institucional, se recogen algunas de las iniciativas revisadas en la materia que se considera podrían ser valiosas para construir un marco metodológico integral que, complementando las herramientas y la metodología de cuantificación desarrolladas y existente en la AMEXCID, permita también contar con información sobre los procesos de gestión bajo los que opera la oferta de cooperación mexicana, logrando reducir la carencia señalada.

Una de estas iniciativas es la propuesta de la NeST, en tanto que se centra en el desarrollo de indicadores para medir la calidad de las relaciones de colaboración entre los socios y sus procesos. Esta metodología, dada su flexibilidad y características puede ser adaptada a casos particulares, permite usar las dimensiones e indicadores más convenientes para el análisis deseado y propone dimensiones e indicadores alternativos a los propuestos por la cooperación tradicional, lo que no significa que sea mejor pero sí enriquece el análisis desde otras perspectivas. Esta metodología cuenta con indicadores mesurables que facilitan la evaluación de los procesos y el reporte de los hallazgos.

Asimismo, la propuesta planteada por el *Policy BRICS* se focaliza en los procesos que conducen las iniciativas de CSS, dado que consideran que son los procesos los que “facilitarán o impedirán el logro de los resultados de desarrollo” (BRICS *et al.*, 2017; p. 24). Esta metodología que se constituye por dos componentes: procesos y resultados, puede ser valiosa para analizar la relación entre la gestión y los resultados que se obtienen de las iniciativas de la cooperación mexicana. Y, particularmente, esta metodología puede adecuarse en mejor medida al caso mexicano dado que se especializa en la cooperación técnica, tipo de cooperación en el que se concentra el mayor volumen de recursos técnicos -más no financieros- de la oferta de cooperación mexicana.

### EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA CSS

A través de la evaluación se pretende construir una imagen atinada de la pertinencia del diseño, aplicación y consecuencias -resultados e impacto- de las intervenciones públicas, y como tal, la evaluación constituye un componente obligado en las políticas públicas (Alonso, 2012). En este sentido, la política de cooperación como política pública debe someterse a un ejercicio deliberado de evaluación con al menos dos propósitos (Alonso, 2012; 241): i) alimentar el proceso de rendición de cuentas que es obligado en el uso de los recursos públicos; y ii) alentar el aprendizaje, en la medida en que permite que ulteriores decisiones se asienten sobre la evidencia empírica (*evidence-based policy making*).

En suma, a nivel institucional, la AMEXCID ha identificado que carece de información, obtenida de manera sistemática, sobre los resultados de la oferta de cooperación mexicana (AMEXCID, 2016). No existe ningún reporte público o interno que cuente con información ni datos -cuantitativos o cualitativos- sobre el tipo de efectos o impactos que se generan como resultado de las iniciativas de cooperación y, por supuesto, se desconoce el uso y aprovechamiento de estas.

Así, teniendo en cuenta la obligación que se tiene para evaluar la cooperación mexicana y la carencia de información que se requiere subsanar, en este estudio se insiste en la relevancia de configurar un sistema de medición de la cooperación en el que, además de la metodología de cuantificación que ha logrado consolidar la AMEXCID, cuente con una metodología de evaluación -de proceso y resultados- que permita tener la capacidad de visibilizar y valorar la contribución que están teniendo los recursos financie-

ros y técnicos que se destinan en la oferta de cooperación mexicana como una obligación de transparencia y rendición de cuentas, pero también para alentar el aprendizaje y mejora institucional.

La contabilidad de los recursos financieros que se destinan hacia el desarrollo es ciertamente importante, pero igual de importante es conocer resultados que se desprenden los esfuerzos de la cooperación, por tanto y en este afán de fomentar el intercambio de experiencias entre los países del Sur, es que se sugiere no eclipsar con el excesivo enfoque de cuantificar los recursos financieros otras contribuciones que son igualmente importantes, como el fortalecimiento institucional, el intercambio de conocimiento y la contribución de la CSS a la Agenda 2030, entre otros.

Por ello, de las iniciativas revisadas, la experiencia que ha desarrollado la Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia (APC-Colombia) a través de su Modelo de Cuantificación y Agregación de Valor (MCAV) se considera oportuno, sobre todo desde el segundo componente de medición de los resultados de las iniciativas en el que se pretende estimar el valor de la CSS - más allá del valor monetario- para dar cuenta de los resultados y beneficios tangibles de las acciones y proyectos de CSS. De las cinco dimensiones que en este modelo se consideran para evaluar cualitativamente los resultados se considera valioso el elemento de contribución que esta cooperación tiene a los ODS; una buena práctica que podría replicarse al caso mexicano.

### INCORPORANDO LA AGENDA 2030 EN LA MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CSS

México, como un actor polivalente en el sistema internacional de cooperación, se ha sumado activamente al compromiso internacional, por hacer frente a los desafíos globales de desarrollo que plantea la Agenda 2030 y sus ODS, por lo que, se considera relevante que la cooperación que oferta (y también la que recibe) se encuentre lo más alineada posible al cumplimiento de estas obligaciones.

En tal sentido, se sugiere fortalecer los mecanismos de planeación y evaluación de la cooperación mexicana para con ello alinear y visibilizar la contribución de la cooperación mexicana para con el desarrollo. En tal sentido, por ejemplo, desde la comunidad Iberoamericana, en el contexto de la SEGIB, se ha empezado a buscar la forma en que la región pueda aportar a los ODS, a través de los gobiernos y de otros actores, como el sector privado, los

parlamentos, las universidades, la sociedad civil, y las administraciones regionales y locales (Alonso *et al*, 2017). Así, teniendo en cuenta la relevancia de esta Agenda y el compromiso de México frente a ella, sin duda se podría hacer sinergia con este tipo de iniciativas.

En esa línea, la SEGIB, que regionalmente trabaja de cerca con los gobiernos para que puedan incorporar esta agenda dentro de su cooperación, identifica una serie de retos para la CSS a considerar en la implementación de la Agenda 2030 (SEGIB, 2016; pp. 38-39):

- Reforzar la planificación creando programas con enfoque de largo plazo con impactos muy focalizados
- Trabajar en formas de implementación más eficientes y en indicadores que permitan cuantificar mejor la CSS en colaboración con otros actores (privados, sociales, academia, etc.)
- Avanzar con las experiencias nacionales y regionales que permitan documentar buenas prácticas y experiencias de CSS que contribuyan a los ODS en distintos niveles dentro de la región
- Crear espacios de dialogo y alianzas inclusivas con otros tipos de cooperación
- Fortalecer las plataformas políticas regionales para hacer coincidir posiciones en el ámbito de la CSS
- Fortalecer capacidades institucionales de las entidades responsables de cooperación a fin de mejorar sus sistemas de información, con propuestas propias que permitan evaluar la calidad y efectos de los programas de CSS, incluida la capacitación de recursos humanos y fortaleciendo los mecanismos de gestión, registro y resultados
- Desarrollar estrategias que sumen recursos por parte de los países del sur a fin de contar con estrategias y acciones de mayor impacto, que contribuyan a los ODS

Dado lo novedoso de la Agenda, muchos de los puntos anteriores, son extrapolables a la realidad mexicana, en la cual, se pudo observar que dentro de las herramientas con las que se cuenta ya se empiezan a tomar algunas de estas medidas.

Por ejemplo, para el registro de proyectos (los formatos de proyecto, seguimiento y evaluación), se ha incorporado un espacio concreto donde, en el caso de presentación, se pide indicar con que ODS se relaciona el proyecto que se está realizando, o desde el punto de vista del seguimiento, además de lo anterior, se pide describir que actividades se estarían realizando para atender dichos indicadores<sup>61</sup>. Adicionalmente, es destacable el trabajo que viene haciendo la AMEXCID con el sector privado a través del desarrollo de la estrategia denominada “Alianza por la Sostenibilidad”, en la que han definido conjuntamente cinco comités relacionados con cinco ODS (energía asequible, ciudades y comunidades sustentables, producción y consumo responsable, educación e inclusión social), en que se espera poder generar proyectos que impacten en la Agenda 2030 desde México (Martin, Angelino y López 2015, y Pérez-Pineda, 2017). Por lo anterior, se puede decir que el país y la AMEXCID se encuentran a la vanguardia en las labores de implementación de la Agenda 2030 a nivel nacional, sin embargo, aún es pronto para conocer la contribución de la cooperación mexicana en los ODS ver resultados en esta línea, y tampoco se conocen más iniciativas que estén trabajando de forma similar.

---

<sup>61</sup> Al respecto se sugiere ver los formatos correspondientes en: <https://www.gob.mx/amexcid/documentos/formatos-de-presentacion-de-proyectos-42811>

## REFLEXIONES FINALES

Para concluir la investigación se exponen algunas reflexiones finales que tienen lugar en el debate en torno a la medición y evaluación de la CSS. Para ello, se recoge la perspectiva de los especialistas internacionales entrevistados en el marco de este estudio, haciendo un balance sobre el debate de la medición de la CSS.

Estas reflexiones se sugieren en seis grandes rubros:

- 1- Diferencias en la concepción de la CSS y por tanto en sus formas de medición
- 2- La consideración de una métrica global que parece estar relacionada más con una postura política que metodológica, descartando, por tanto, posibles propuestas como TOSSD
- 3- La necesidad de una métrica con mínimos comunes que permita tener información homologable pero que atienda a la heterogeneidad de las necesidades y perfiles específicos de los países
- 4- Continuar con los esfuerzos por contar con una entidad a nivel internacional en el que se aborden los temas políticos y técnicos de la CSS que sea legítima para el conjunto de los países del Sur.
- 5- Reconocimiento de la buena práctica que ha supuesto los esfuerzos metodológicos realizados por la SEGIB para dar cuenta de la CSS Iberoamericana, llegando a sentar precedente y compartirse con otras regiones del mundo.
- 6- Aún es pronto para hablar de métricas globales hacia las que se pueda converger, pero el debate debe continuar en esta línea en marcos regionales, principalmente.

Teniendo en cuenta estas reflexiones se profundiza en algunas ideas centrales dado la relevancia que suponen para el debate de la medición y evaluación de la cooperación Sur-Sur, así como para el caso mexicano como actor con responsabilidad en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Las reflexiones principales se concentran en: la necesidad de un concepto de CSS; la institucionalidad de la CSS a nivel global y regional; la relevancia de medir la CSS diferencialmente, pero de manera complementaria al conjunto de la cooperación tradicional; y, la posibilidad de converger a un estándar de medición de CSS a escala global o regional.



## LA RELEVANCIA DE CONCEPTUALIZAR LA CCS VS “TODO ES COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO”

A lo largo del estudio se ha señalado que aún después de casi seis décadas de que surgió la CSS no existe un consenso sobre su conceptualización, siendo una carencia que la literatura ha identificado y un área de oportunidad en la que los países del Sur deben trabajar conjuntamente. No obstante, en el trabajo de campo que se realizó para este estudio se percibió que hay ciertas opiniones divergentes entre los actores del Sur sobre la relevancia de contar con un concepto propio de la CSS.

El disenso sobre contar con una definición única de la CSS se sustenta en tres argumentos. El primero señala que en la práctica la cooperación entre países en desarrollo “se comporta” igual que la cooperación Norte-Sur; el segundo sugiere que, al igual que la cooperación tradicional, la CSS tiene como objetivo alcanzar el desarrollo; y finalmente se piensa que la narrativa de la CSS forjada en Bandung no se encuentra adaptada a los tiempos actuales. Estos argumentos llevan a concluir que no es necesario contar con una definición diferente a una práctica de cooperación que poco se diferencia de lo tradicional.

En este sentido, la perspectiva de este estudio se suma a la importancia de abordar el debate de la conceptualización de la CSS a fin de contar con consenso sobre esta modalidad, para lo cual se requiere un trabajo profundo de reflexión, pero, sobre todo, de la voluntad política entre los países que la practican para llegar a definir si es necesario o no un marco conceptual propio de la CSS y determinar sus características y elementos acorde a las condiciones contemporáneas (Gosovic, 2016; Fues, 2017).

Por tanto, la consolidación de la CSS pasa centralmente por la construcción de un discurso desde su propia experiencia histórica, pero que, a la vez, tenga en cuenta los desafíos actuales de desarrollo, así como la responsabilidad que los países del Sur deben asumir de acuerdo con su nuevo estatus económico y de poder. Así, la CSS se encuentra ante el desafío de inventarse a sí misma, tanto conceptual como institucionalmente (Surasky, 2014; Bracho, 2015).

Así, la falta de un consenso desde el Sur para desarrollar ese discurso propio de la CSS que permita definir con claridad el alcance y responsabilidad que deben y pueden asumir los países del Sur en favor del desarrollo, se encuentra vinculado a la ausencia de una métrica común de la CSS y un espacio

político de coordinación propio del Sur en el que se debatan las estrategias sobre los esfuerzos que la CSS debe destinar al desarrollo.

## LA INSTITUCIONALIDAD DE LA CSS A ESCALA GLOBAL Y REGIONAL

Una de las debilidades de la cooperación Sur-Sur es la falta de un organismo multilateral global legitimado por los países del Sur en cuyo seno se dialogue, reflexione y acuerden los temas en torno a esta modalidad de cooperación y su medición.

En esta lógica, la pertinencia que una institución global pueda guiar las reflexiones y debates en torno a la CSS es una postura que se encuentra con cierto consenso entre los especialistas. Al respecto, se piensa que establecer este liderazgo dentro del Sistema de las Naciones Unidas podría recibir la legitimidad de los países del Sur, en comparación con otros foros como la OCDE que suele ser cuestionado como un espacio de consenso.

A pesar de ello, se reconoce que el debate referido debe empezar dentro de cada país y de ahí escalarlo regionalmente y eventualmente a nivel global. Una propuesta puntual, plantearía que la UNCTAD podría ser el espacio adecuado, considerando que otras entidades de la ONU como PNUD o DESA, DCF, o UNSSCO, o bien no tienen la infraestructura y respaldo institucional o la capacidad técnica que la primera sí tiene (en la mayoría de estos casos se da un dilema entre legitimidad y eficiencia). Adicionalmente UNCTAD ya cuenta con una amplia experiencia recolectando información sobre comercio e inversión de países en desarrollo y por razones históricas, cuenta con el apoyo y la legitimidad de los países del sur. Regionalmente, en el contexto iberoamericano la SEGIB cuenta con bastante apoyo y legitimidad por parte de los países de la región, pero también se considera la CEPAL como una institución clave.

## MEDIR DIFERENCIALMENTE LA CSS O INCLUIR LA CSS EN MÉTRICAS Y ESTÁNDARES DE LA COOPERACIÓN TRADICIONAL

Del debate sobre la relevancia de contar con una conceptualización de la cooperación Sur-Sur que ponga en valor sus características y diferencias respecto a la cooperación tradicional Norte-Sur, se deriva un debate más que tiene que ver con si es necesario contar con un método de medición propio de la práctica de esta modalidad que se diferencie de los existentes

y/o propuestos por la cooperación tradicional como el CAD pero que sean complementarios a las métricas utilizadas por la cooperación tradicional, o por el contrario, si la CSS debe incorporar indicadores y métodos similares a los utilizados por la cooperación Norte-Sur y, por tanto sumarse de manera directa dentro de las metodologías globales, por ejemplo, en el marco de propuestas como TOSSD.

Al respecto, la mayoría de los posicionamientos desde el Sur se alinean a la perspectiva de que la CSS “tiene una connotación diferente a la cooperación tradicional”, por lo que debería diferenciarse del conjunto de las acciones de ayuda y, por tanto, de métricas globales existentes o potenciales. El argumento en torno a que la CSS proviene de una tradición diferente con diferentes responsabilidades históricas hacia el Sur Global (Comisión del Sur, 1991; Chaturvedi, 2014; Besharati, 2017) parece ser la base que sustenta el emergente consenso sobre la importancia de disponer, a partir de métricas y conceptos diferentes a los de la AOD, de sistemas de evaluación propio de la CSS como un pilar esencial del régimen internacional de CSS (Domínguez, 2018).

En esa lógica, propuestas como TOSSD, tampoco se perciben como una alternativa, tanto porque es una propuesta que proviene de la OCDE, como porque los “grandes proveedores” del Sur como China o India, mantienen una postura de independencia sobre el tema. Aunque en algunas experiencias del Sur, se hacen eco de las metodologías sugeridas por la cooperación tradicional. Esta disonancia puede sugerir un problema más político que técnico.

En el caso particular de México, por ejemplo, la AMEXCID ha desarrollado una serie de herramientas y metodologías que le permiten registrar, dar seguimiento y cuantificar el volumen y los flujos de su oferta de cooperación teniendo en cuenta los criterios que el CAD utiliza para registrar y reportar la AOD aprobados en 2010<sup>62</sup>. Una decisión que se tomó, de acuerdo con los funcionarios de la AMEXCID entrevistados, “con el fin de tener un lenguaje común” aunque, se asume, que “no aplican exactamente” a la CSS mexicana, pero al menos esto ha permitido tener “una metodología compatible con los estándares internacionales”.

Este ejemplo, se puede observar en otros esfuerzos que han seguido el mismo método de México para reportar y cuantificar su cooperación, como es el

<sup>62</sup> Véase el Documento “Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo”, OCDE; en línea <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/46297655.pdf>

caso de Chile, Colombia o los países árabes. Sin embargo, otros proveedores de cooperación del Sur han optado por desarrollar otros instrumentos y metodologías de reporte y medición siguiendo los elementos y criterios narrativos de la propia CSS, como es el caso de Brasil, NeST o los BRICS.

Esta disonancia entre criterios y enfoques lleva a plantear el debate de la medición y evaluación de la CSS desde dos perspectivas. La primera es la que tiene que ver con el deseo de poder medir la cooperación del Sur desde una métrica única y con criterios homologables, mientras que la segunda puede percibirse en la necesidad de que cada país cuente con una métrica particular. Ambas se abordan en la última reflexión.

### CONVERGENCIA DE MÉTRICAS Y ESTÁNDARES ÚNICOS PARA REPORTAR Y MEDIR LA CSS O CADA PAÍS CON SU MÉTRICA

La falta de consenso global sobre lo qué es y lo qué no es la CSS, su alcance y modelos, así como la ausencia de criterios comunes que permitan contar con información y datos homologables con los cuales conocer la práctica, los resultados y el impacto de las relaciones de colaboración entre el Sur ha provocado, en cierto modo, una diversidad de propuestas metodológicas para generar información y datos sobre la medición y evaluación de la CSS, teniendo, por tanto, enfoques y datos heterogéneos.

En este sentido, una preocupación que se observa es la de contar con criterios mínimos homologables a fin de poder comparar información en torno a los esfuerzos de la CSS. No obstante, esta métrica común debería tener en cuenta las diferencias económicas, de capacidades o de especialización de la cooperación de los países del Sur. Por tanto, de existir un estándar común esta debería ser lo bastante amplia, abierta y flexible.

Al respecto, resulta conveniente avanzar en el debate y la reflexión en grupos de trabajo por regiones<sup>63</sup> en torno a mínimos criterios para que, al me-

<sup>63</sup> Teniendo en cuenta que algunos foros del Sur global (como el FDC) no han alcanzado a consolidarse, el plantear el debate en ámbitos regionales que ya se encuentran más consolidados pueden generar resultados más eficaces. Por ejemplo, en el ámbito iberoamericano, la SEGIB se ha posicionado como un espacio que cuenta con la amplia legitimidad de los países de la región, alcanzando acuerdos sustanciales en la materia. Por ello, se podría considerar que la SEGIB sería una plataforma idónea para plantear el debate propuesta. Ahora bien, para ello es necesario involucrar las entidades de estadística de los países o bien trabajar en conjunto con la CEPAL para reducir la debilidad técnica que existe.

nos, se pueda cuantificar la CSS y se cuente con información comparable a nivel regional. La cuantificación de los recursos económicos y técnicos es uno de los eslabones del proceso de medición y evaluación en el que se observa mayor consenso entre los países proveedores del Sur<sup>64</sup>, lo que podría facilitar llegar a un consenso regional e incluso global en la materia. Sin embargo, para alcanzar ese objetivo aún es relevante resolver algunas de las diferencias esenciales que persisten en cuanto a qué incluir en esa cuantificación: la tasa diferencia de la divisa; qué y qué no contabilizar -becas, aportaciones a organismo internacionales, etc.-

Avanzar en una evaluación cualitativa y/o de impacto de las acciones de la CSS a nivel global (y nacional) aún parece estar lejos de concretarse debido a dos factores: la complejidad técnica y estadística que supone llevarlo a cabo y, sobre todo, la falta de voluntad política e interés para debatir sobre los elementos cualitativos de la CSS por parte de los países del Sur.

Aún es pronto para hablar de una métrica global a la que puedan converger los países del Sur y esto supondrá un trabajo a largo plazo, como ha sido en el caso de la cooperación tradicional, en donde para contar con una métrica común como al que existe actualmente dentro del CAD tuvieron que pasar varias décadas hasta contar con marco común en los años noventa. Avanzar en estos temas requiere tiempo y consensos entre países, procesos que no son fáciles ni rápidos, pero ya se observan avances, reconociendo la cada vez mayor participación de los países en el debate, así como de actores no gubernamentales, como lo muestra la comisión de este informe.

Ahora bien, de continuar con los esfuerzos individuales en los que cada país tenga un método propio para visibilizar la práctica y los resultados de su CSS, hay un amplio consenso entre los actores e instituciones entrevistadas en que esto resulta positivo y debe preservarse aún en el hipotético caso de que se lograr converger a una métrica común. Teniendo en cuenta la obligación que tienen los países por alcanzar altos niveles de transparencia y rendición de cuentas de las acciones y recursos orientados a la política pública de cooperación independientemente de que se cuente o no con un estándar global común, se observa positivo que los países cuenten con diferentes métodos propios que les permita contar con más datos e información sobre

---

<sup>64</sup> Entre los países que llevan a cabo la contabilización o cuantificación de la oferta de cooperación hay un consenso en contabilizar los gastos (viáticos, boletos de avión), las horas-hombre y los costos administrativos de la gestión.

las iniciativas de cooperación y de esta manera garanticen la transparencia, ello puede ser útil para comunicar de manera precisa cuál es la contribución de la CSS al desarrollo y mejorar la toma de decisiones en la materia.

En suma, continuar fortaleciendo los sistemas de medición y evaluación de la cooperación desde los contextos individuales se considera más que conveniente desde el marco de las obligaciones que supone la Agenda 2030, en donde tener diversos marcos de seguimiento y evaluación potencializará la capacidad de conocer el nivel de contribución que, en su caso, tendrá la política de cooperación para el cumplimiento de los ODS. En este sentido, parece volverse más relevante en marco de obligaciones que demanda la Agenda 2030 a los países del Sur, que, al igual que el resto de los países del planeta están convocados a contribuir con los desafíos globales de desarrollo, pero con responsabilidades diferenciadas (Alonso, Glennie y Sumner, 2014). En tal escenario, si se quiere pasar de la narrativa a la consolidación, resulta relevante identificar cuál es la contribución que la cooperación entre el Sur tendrá en el logro de los ODS. Así, la Agenda 2030 puede ser una oportunidad para que la CSS trascienda el ámbito discursivo para empezar a consolidarse desde la evidencia. Y, por tanto, se piensa que la posibilidad de construir una métrica de la CSS diferenciada al resto de actividades y flujos de cooperación abonaría al deseo de construir un régimen internacional de cooperación alternativo al del CAD.

Así, a las reflexiones finales planteadas, se añade que la “credibilidad” que tiene la CSS para contribuir al desarrollo es muy cuestionable dadas las dificultades que existen para demostrar resultados tangibles. La escasa y, a veces, opaca información que se tiene sobre los resultados y alcance de la CSS (Madsweley, 2012; Lengyel y Malacalza, 2010 en Ayllón 2013), así como de la falta de un consenso por parte de los propios países del Sur para definir qué parámetros o indicadores deben considerar los ejercicios de cuantificación (Lopes, 2017) limitan avanzar en la materia.

Cabe advertir que desde esta investigación se considera conveniente cuidar el planteamiento del debate evitando que se polarice, y mas bien, se continúe con él en torno a la importancia de contar con más y mejor información sumando esfuerzos lo suficientemente flexibles para visibilizar las distintas formas y esquemas que se desarrollan dentro la cooperación Sur-Sur.

Para finalizar estas reflexiones, se sugieren algunas líneas futuras de investigación que podrían abordarse y que surgen del estudio realizado: i) Profundizar sobre la conceptualización y metodologías de medición y evaluación

de la CSS en busca de consensos nacionales y regionales, para lo cual sería deseable contar con el involucramiento de agencias de cooperación y organismos internacionales con experiencia en la materia tales como SEGIB, CEPAL o UNSSCO <sup>65</sup>; ii) Realizar estudios comparativos de las distintas propuestas de medición y evaluación de la CSS a fin de identificar posibles líneas de consenso sobre indicadores, formas de medición y reporte; iii) Plantear el debate sobre la conveniencia de superar los debates ideológicos y políticos sobre la CSS dando un paso hacia aspectos prácticos y técnicos a fin de generar evidencia sobre las aportaciones e impacto de la CSS y el involucramiento de actores tales como el Sector Privado o la Sociedad Civil, sobre todo bajo contextos como el de la Agenda 2030 y de PABA 40; iv) Abordar el debate sobre la medición y evaluación de la CSS desde la perspectiva del receptor a fin de contar con información sobre lo que recibe y el impacto local de esa cooperación.

---

<sup>65</sup> En esa línea, estudios recientes como la propuesta de medición de la CSS realizada por la sociedad civil brasileña (Articulação Sul y Oxfam Brasil 2018, "Á Procura da Cooperação Sul-Sul no Orçamento Federal") son un ejemplo en este sentido.

## FUENTES CONSULTADAS

- Alonso, J. A., 2012, “La evaluación en la cooperación internacional para el desarrollo”, en Revista Presupuesto y Gasto Público, 68(2012), 239-255.
- Alonso, J.A., Aguirre, P. y Santander G., 2018, La nueva métrica de la financiación para el desarrollo: el Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (AOTDS/TOSSD) y su aplicación a España, AECID y FIIAPP.
- Alonso, J.A, Huitrón, A., Santander, G., 2017, Iberoamérica y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Madrid, España
- Alonso, J.A., Glennie, J., y Sumner, A. 2014 “Receptores y contribuyentes: los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo”. DESA Working Paper No. 135, Julio, pp. 1-28.
- AMEXCID, 2017. Instructivo Formato de Presentación de Proyecto de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Versión 1.2, mayo 2017, AMEXCID México.
- AMEXCID, 2017a. Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Taller de capacitación, noviembre de 2017, México, AMEXCID.
- AMEXCID, 2017b, “Directrices de cuantificación de la CID mexicana”, México.
- AMEXCID, SF, Evaluación de los programas de cooperación técnica y científica México- Honduras 2011-2015, México.
- AMEXCID, 2014, Anexo, Guía de términos del RENCID. Secretaria de Relaciones Exteriores, Versión 1.2, México.
- Ayala, C. y Pérez, J, 2009, “Debate sobre la continuidad de la ayuda a los países de renta media en la actualidad”, en Ayala, C. y Pérez, J. (coords.) México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos? Impreso en España, Instituto Mora, FLACSO México, CIDEAL
- Ayllón, B., 2015, “La Conferencia Afroasiática de Bandung: hito de las relaciones Sur-Sur”. Boletim Munduama. en: <http://mundorama.net/2015/05/11/la-conferencia-afroasiaticade-bandung-hito-de-las-relaciones-sur-sur-por-bruno-ayllon-pino/>  
 —————, 2013, La cooperación Sur-Sur y Triangular: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional?, Quito, Editorial IAEN, 1ª edición.
- Besharati, N., 2017, “New Development Finance Measure should be TOSSD out the Window”, en Policy Insights, N°45, mayo, en línea: <https://www.saiia.org.za/policy-insights/1185-new-development-finance-measure-should-be-tossd-out-the-window-1/file>
- Besharati, N., Garelli O., y Huitrón, A., 2016, La cooperación México-El Salvador, entre su institucionalidad y sus desafíos operativos, Oxfam México.
- Besharati, N. Moliwa, M., Khunou, K. y Garelli, O., 2015, Developing a conceptual framework for south-south co-operation. Working document,
- Besharatti, N, 2013, “Common goals and differential commitments, The role of emerging economies in global development”, Discussion Paper 26/2013, DIE, SAIIA
- Bracho, G. 2015, “In search of a narrative for Southern providers. The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda, Discussion Paper, 1/2015, DIE.



- BRICS y Articulacao Sul, 2017, Paths for Developing South – South Cooperation Monitoring and Evaluation System, en línea <http://articulacaosul.org/paths-for-developing-south-south-cooperation-monitoring-and-evaluation-systems/>
- Casado, F., 2007, Las alianzas público-privadas para el desarrollo. España, Fundación Carolina Cealci.
- CEPAL, 2016<sup>a</sup>, Propuesta de medición de la cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe a través del seguimiento y evaluación de programas y proyectos de cooperación Sur-Sur, a cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL en [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/03c\\_propuesta\\_de\\_medicion\\_de\\_la\\_cooperacion\\_sur.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/03c_propuesta_de_medicion_de_la_cooperacion_sur.pdf)
- CEPAL, 2016b, Propuesta de medición de la Cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe a través de un Sistema de Cuentas Satélite en [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/02\\_informe\\_cuentas\\_satelites.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/02_informe_cuentas_satelites.pdf)
- Chaturvedi, S. y Singh, K., 2014, “Features of South-South Cooperation and Global Dynamics”, RIS-FIDC Policy Briefs, N° 1, enero, en [http://ris.org.in/images/RIS\\_images/pdf/FIDC%20policy%20brief\\_1.pdf](http://ris.org.in/images/RIS_images/pdf/FIDC%20policy%20brief_1.pdf).
- Conferencia sobre CEPD, 1976, Principales Decisiones Aprobadas en la Conferencias sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, celebrado en Ciudad de México del 13 al 22 de septiembre de 1976, en Revista Nueva Sociedad, N° 27, noviembre-diciembre, 1976pp.154-161, México.
- Comisión del Sur, 1991, Desafío para el Sur, 2° Edición, FCE, México.
- DESA/RIS, 2013, Conference of Southern Providers South-South Cooperation: Issues and Emerging Challenges, en [http://ris.org.in/pdf/SSC\\_report\\_web.pdf](http://ris.org.in/pdf/SSC_report_web.pdf)
- Di Ciommo, M., 2017, Approaches to measuring and monitoring South-South cooperation, Discussion Paper, Development Initiatives, en línea <http://devinit.org/post/approaches-to-measuring-and-monitoring-south-south-cooperation/>
- Dodero, C., 1979, “El nuevo orden económico internacional: la promesa y la realidad”, Revista Comercio Exterior, Vol. 29, N° 1, noviembre, pp. 1212-1220, México.
- Domínguez, R., 2018, “Hacia un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur: últimos avances sobre el monitoreo y la evaluación”, en *Estado abierto*, Vol. , N°2, pp. 49-106.
- Esteves, P., y Assunção, M., 2014, “South-South cooperation and the international development battlefield: between the oecd and the UN”, *Third World Quarterly*, Vol. 35, N° 10, pp. 1775-1790.
- Figueroa, B., 2017, Cien años de cooperación internacional de México, 1900-2000: solidaridad, intereses y geopolítica, SRE-Instituto Matías Romero, México.  
 —————, 2014, “Breve historia de la cooperación internacional de México (1900-2000)”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 102, pp. 29-53.
- Fues, T., 2017, “Is the romance of South-South cooperation coming to an end?”, German Development Institute /Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Garzón, L. ,2011, “El andamiaje jurídico e institucional de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N° 28, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Universidad Complutense de Madrid.
- Gómez-Galán, M. y Sainz, H., 2014, Alianzas público-privadas para resultados de desarrollo, una guía para la gestión. Cideal, España.

- Gosovic, B., 2016, "The resurgence of South-South cooperation", en *Third World Quarterly*, Vol. 37, N° 4, pp. 733-743.
- Guerra, M., 2016, Entrevista en el marco del Taller "Metodologías e instrumentos de valorización de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica", Cartagena de Indias, Colombia, en línea: <https://www.cooperacionsursur.org/es/recursos/valorizacion-de-la-cooperacion-sur-sur.html>
- Hernández, J. y Ramiro, P., 2009, *El negocio de la responsabilidad: Crítica de la responsabilidad social corporativa de las empresas transnacionales*. España: editorial Icaria.
- Huitrón, A., 2016, "La cooperación Sur-Sur y el reto de su cuantificación, evaluación y valoración", en *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1):88-122.
- Ibarra, A., Delgadillo, A. y Pérez-Pineda, J.A., 2016, *Sistema Mesoamericano de Salud Pública del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica. Primera Fase de Operación 2010-2015*, Oxfam México, 2016.
- Joy-Ogwu, U., 1982, "La cooperación Sur-Sur: problemas, posibilidades y perspectivas en una relación emergente", *Revista Nueva sociedad*, N° 60, mayo-junio, pp. 27-38
- Knottnerus, R., Van Os, R., Van Der Pas, H., Versvest, P., 2015, *Socialising losses, privatising gains. How Dutch investment treaties harm the public interest*. Países Bajos: SOMO, Both ENDS, Milieudefensie, TNI
- Kwakkenbos, J., 2012, *Private profit for public good? Can investing in private companies deliver for the poor?*. eurodad, Belgium. Recuperado de: <http://eurodad.org/files/pdf/1543000-private-profit-for-public-good-can-investing-in-private-companies-deliver-for-the-poor-.pdf>
- Lechini, G., 2009, "La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?", *Revista Relaciones Internacionales*, Universidad Autónoma de Madrid, N° 12, Octubre, en <http://www.relacionesinternacionales.info/revista/revista/N12/pdf/artlechini12.pdf>
- Lemaesquier, T. 2009, "El marco de referencia actual de la cooperación internacional para el desarrollo y la nueva plataforma de acción para los PRM", en Ayala, C. y Pérez, J. (coords.) *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos?* Impreso en España, Instituto Mora, FLACSO México, CIDEAL
- Lo Brutto, G., y H., González, 2014, El papel de la cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe como alternativa al sistema tradicional de ayuda en la primera década del siglo XXI", *Revista del CESLA*, N° 17, 2014, pp. 119-149, Uniwersytet Warszawski, Varsovia, Polonia.
- Lopes, M. 2017, "Quantification of South-South cooperation and its implications to the foreign policy of developing countries". Policy Brief No. 41, July, *South Centre*, Geneva, Switzerland.
- Lozoya, J.A, 2001, La nueva política de Cooperación Internacional de México, *Revista Foro Internacional*, Vol. 41, N° 4, oct-nov., El Colegio de México, pp. 931-938.
- Martin, Angelino y López, 2015 (2015). *Construcción de una estrategia de colaboración de AMEXCID con el sector privado*, México, GIZ
- Martins, D., Suyama, B., Pomeroy, M., y Sousa, V. (2016) *Panorama do monitoramento dos fluxos da cooperação internacional para o desenvolvimento: Oportunidades e desafios para construção de uma metodologia brasileira*, *Articulação Sul y Oxfama Brasil*.

- Maruri, E., 2016, Entrevista en el marco del Taller “Metodologías e instrumentos de valorización de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”, Cartagena de Indias, Colombia, en línea: <https://www.cooperacionsursur.org/es/recursos/valorizacion-de-la-cooperacion-sur-sur.html>
- Mataix, C., 2008, Cooperación para el desarrollo y alianzas público-privadas: Experiencias internacionales y recomendaciones para el caso español, Fundación Carolina/CEALCI, España.
- OCDE, 2016, “TOSSD Compendium”, accessed 7, febrero, en línea: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainabledevelopment/TOSSD%20Compendium2016.pdf>, 2017.
- Orgaz, L., Molina, L., y Carrasco, C., 2011, “El creciente peso de las economías emergentes en la economía y gobernanza mundiales. Los países BRIC”. Documentos Ocasionales, No. 1101, Banco de España, pp. 1-52.
- Pérez, A. y Sierra, I., 1998, *Cooperación técnica internacional: la dinámica internacional y la experiencia mexicana*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Mexicano de Cooperación Internacional, Primera Edición, México.
- Pérez-Pineda, J.A., 2018, Consideraciones sobre el papel del sector privado en la cooperación internacional para el desarrollo, una mirada desde México, en Prensa, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México
  - , 2017 “El sector privado en el cumplimiento de los ODS, la experiencia mexicana”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, primavera-verano, 2017, núm. 40, 93-103.
- Pérez-Pineda, J.A y Alañón, A. 2016, “Mediciones alternativas de la cooperación internacional para el desarrollo en el contexto de la agenda 2030”, en *Revista internacional de Cooperación y Desarrollo*, 3 (1), pp.56-75.
- Pérez-Pineda, J.A., Ayala, C., De la O, F., (coords.), 2015 Diagnóstico sobre la cooperación internacional para el desarrollo en México 2014-2015, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México
- Petersson, F., 2013, “Hub of the Anti-Imperialist Movement”, Rusia: Abo Akademi University, Russian State University for Hu Humanities.
- Piefer, N., Vega, B., 2014, Experiences of Middle-Income Countries in International Development Cooperation. GIZ, AMEXCID, México.
- Prado, J., 2014, “La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones,” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, año LIX, núm. 222, septiembre-diciembre, 51-86.
- Prashad, V., 2014, *The Poorer Nations: A Possible History of the Global South*. Londres.
  - , 2012, *Las naciones oscuras. Una historia del Tercer Mundo*, Península, Barcelona.
- PIFCSS, 2014, Cronología e historia de la cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica. Documento de Trabajo N° 5.
  - , 2013, *Generando Indicadores para la cooperación Sur-Sur. Una mirada al trabajo desde el PIFCSS*, Documento de Trabajo N°4, año 2013.
- Prieto, J.E., 2016a, “Valorización de la cooperación Sur-Sur: Avances y retos en Iberoamérica”. PIFCSS y SEGIB, Documento de Trabajo N° 9, El Salvador.
  - , (2016b), *Valoración de la Cooperación Sur-Sur. Estudios de caso: Brasil, Chile y México*, PIFCSS y SEGIB, Documento de Trabajo N° 10, El Salvador.

- Renzio, P., y Seifert, J., 2014, "South-South cooperation and the future of development assistance: mapping actors and options", *Third World Quarterly*, Vol. 35, N° 10, pp. 1860-1875.
- RIS (2013), Conference Report: Conference of Southern Providers, South-South Cooperation: Issues and Emerging Challenges. 15-16 April, DESA, RIS, Ministry of External Affairs, New Delhi, India.
- Rivero, M., 2013, "La Cooperación Sur-Sur en el sistema de ayuda Post-Busan", en Arriola, S.; Garranzo, R.; Ruiz Jiménez, L. (coords.), *La renovación de la Cooperación Iberoamericana*, Madrid: AECID, SEGIB, pp. 145-156.
- Rosero, 2015, Informe de Cooperación Internacional no Reembolsable en el Ecuador 2011-2014, SETECI, Quito, Ecuador.
- Santander, G., 2016, Identidades e intereses de la cooperación Sur-Sur. Los casos de Chile, Venezuela y Brasil, Los libros de la Catarata, Madrid, 2016, pp. 270.
- Santander, G. (coord.) 2011, Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso. Universidad Complutense de Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, ICEI Estudios e Informes.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), 2014, Decreto por el que se aprueba el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018. Diario Oficial, miércoles, 30 de abril de 2014
- SEGIB, 2016, Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2016, Madrid, España.  
———, 2010, Informe de la cooperación Sur-sur en Iberoamérica 2010, Madrid, España
- SETECI, 2016, Metodología de Evaluación de la Cooperación Sur-Sur, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Quito, Ecuador, en [https://issuu.com/seteci/docs/metodologia\\_de\\_evaluacion\\_de\\_la\\_css](https://issuu.com/seteci/docs/metodologia_de_evaluacion_de_la_css)
- Sidiropoulos, E., Pérez-Pineda, J.A., Chaturvedi, S., Fues, T., 2015, Institutional Architecture & Development, Responses from emerging powers. South Africa, South African Institute of International Affairs, Jacana Media.
- Surasky, J., 2014, "La Cooperación Sur-Sur en América Latina como herramienta decolonial", Congreso FLACSO-ISA, Buenos Aires, julio.
- Toye, J., 2014, "Assesing the G77: 50 years after UNCTAD and 40 years after the NIEO", *Third World Quarterly*, 35(10), pp. 1759-1774.
- Tres, J., 2012, "La cooperación Sur-Sur emergente de Busan ¿retórica coyuntural o resultado de la Fortaleza económica de los países emergentes?". IDB Policy Brief 179, pp.1-10
- Ul-Haq, M., 1980, "Beyond the Slogan of South-South Co-operation", *World Development*, Vol. 8, pp. 743-751.
- Vázquez-De Francisco, M. J., Torres-Jiménez, M., & Caldentey-Del Pozo, P., 2015, "Límites del Marco Lógico y deficiencias de la evaluación tradicional de la cooperación al desarrollo para medir el impacto", en *Revista iberoamericana de estudios de desarrollo*, 4(2), 80-105.
- Xalma, C., 2013, Generando Indicadores para la Cooperación Sur-Sur: Una mirada al trabajo realizado desde el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. PIFCSS y SEGIB, Documento de Trabajo No. 4, Montevideo, Uruguay
- Xalma, C.; Vera, J. M., 2008, "Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur", Circunstancia, N° 17, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.

# ANEXOS

## I. PRINCIPIOS DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

Evento	Principios de la CSS
Conferencia de Bandung 1955	Respeto a los derechos humanos fundamentales; Respeto a la soberanía e integridad territorial de todas las naciones; Reconocimiento de la igualdad de todas las naciones grandes y pequeñas; Abstención de intervención o injerencia en los asuntos internos de otro país; Respeto por el derecho de cada nación a defenderse sola o colectivamente; Promoción de interés y cooperación mutuos; Respeto a la justicia internacional. Horizontalidad
Primera Sesión del Comité de Alto Nivel de Naciones Unidas para la Revisión de la CTPD. 1978	Desarrollo de capacidades; Respeto a la soberanía; Independencia económica; Igualdad; No injerencia Horizontalidad
VIII Encuentro de Jefes de Estado y Gobierno de los países no-alineados, Harare, Zimbabwe. 1986	Confianza mutua y autoafirmación colectiva; Cooperación en términos de igualdad; Autonomía y respeto a la soberanía; Beneficio mutuo y equitativo; Solidaridad; Transparencia y rendición de cuentas Cooperación inclusiva (multiactor)
Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de los 77 (I Cumbre del Sur), La Habana, Cuba. 2000	La no injerencia y el respeto a la soberanía; Equidad e igualdad Desarrollo de capacidades Integración regional
Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur, Marrakech, Marruecos. 2003	Solidaridad Eficiencia y efectividad de la CSS Sinergia y colaboración con otros actores No injerencia y respeto a la soberanía
Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, Nairobi, Kenya. 2009	Solidaridad Alianza entre iguales; Apropiación y pertinencia Respeto a la soberanía; Independencia; Beneficio mutuo; Sin condicionalidades ni injerencia Participación de otros actores Rendición de cuentas y transparencia
Conferencia de Proveedores del Sur de Cooperación Sur-Sur (Proceso de Nueva Delhi), Nueva Delhi, India 2013	Asociación voluntaria; Solidaridad; No condicionalidad; Respeto a la soberanía nacional; Apropiación y liderazgo nacional; Beneficio mutuo.

Fuente: Elaboración propia a partir de las conferencias referidas

## II. PLATAFORMA DE REGISTRO DEL RENCID



### COMPONENTES DEL REGISTRO



Fuente: AMEXCID 2017a

### III. PREGUNTAS DE LA ENTREVISTA REALIZADA A EXPERTOS

#### CUESTIONARIO APLICADO PARA ESPECIALISTAS Y FUNCIONARIOS DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN MEXICANA

##### Contextuales

- 1- Antes de la actual ley ya se contabilizaba la CID mexicana, ¿cómo se realizaba y qué lecciones aprendidas dejó a la actual metodología?
- 2- Por ley se debe cuantificar la CID en México, Cuando se habla de la cuantificación de la cooperación mexicana ¿a qué nos referimos? Y dentro de esta cuantificación, ¿se contabiliza de manera particular la CSS? ¿Bajo qué metodologías, criterios e indicadores?
- 3- ¿Consideran necesario ampliar o complementar la cuantificación actual con aspectos de medición de impacto, evaluación de la eficacia y calidad?

##### Fortalezas y Debilidades

- 4- ¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades de la metodología de cuantificación e instrumentos actuales con los que se mide la CM?
- 5- Se conoce que existen diferentes mecanismos en los que México participa para reportar su cooperación: SEGIB, AGCED etc ¿Considera que esto es una fortaleza o una debilidad en términos de duplicidad de esfuerzos por medir, evaluar y cuantificar la CID mexicana?
- 6- ¿Es una fortaleza o una debilidad no considerar una medición particular para la CSS mexicana?

##### Amenazas y Oportunidades

- 7- ¿Qué oportunidades (de mejora, cambios, nuevas metodologías...) considera que hay para el actual sistema de medición de la cooperación mexicana?
- 8- ¿Qué amenazas ve que podría afrontar el sistema de medición de la cooperación mexicana considerando el auge de otras propuestas de medición? (o no) TOSSD, NEST, etc.,

- 9- ¿Considera conveniente que México pueda converger en alguno de estos esfuerzos (o uno nuevo) adoptándose a un sistema estandarizado (quizá en el marco de la Agenda 2030), que oportunidades o amenazas vería en esto?
- 10- ¿Hacia dónde debe evolucionar el sistema de medición de la cooperación mexicana? (otras metodologías, etc.).

### CUESTIONARIO APLICADO A ESPECIALISTAS INTERNACIONALES

- 1- ¿Considera que la Cooperación Sur-Sur debe incluirse en una métrica general de cooperación internacional global (como por ejemplo TOSSD), o por el contrario debe existir una métrica global independiente sobre CSS?
- 2- ¿Es necesario tener un debate sobre la medición de la CSS?, de ser así, ¿Qué entidad multilateral o regional, debería liderar este debate?
- 3- En los últimos 10 años han aparecido distintos esfuerzos por medir la CSS (tales como SEGIB o NEST), ¿Considera que tales esfuerzos son suficientes para contar con mejores datos e información sobre CSS, o deben crearse otras métricas?
- 4- En su opinión, ¿cada país debe tener su propia metodología de medición de la CSS, o todos deben converger a una métrica particular?
- 5- ¿Se percibe alguna tendencia a este respecto?
- 6- ¿Cuál es su percepción sobre la metodología mexicana de contabilización de la CSS?



#### IV. LISTADO DE PERSONAS ENTREVISTADAS

México			
1.	Noel González	Director General de Planeación	AMEXCID
2.	Bernadette Vega	Asesora	AMEXCID
3.	Fabiola Soto	Directora de Vinculación y Fortalecimiento Institucional	AMEXCID
4.	Abelardo Salazar	Director Adjunto de Planeación	AMEXCID
5.	Andrea Sanfeliz		AMEXCID
6.	Carolina Maldonado	Coordinadora de Policy	Oxfam México
7.	Juan Pablo Prado	Investigador- Profesor	Universidad BUAP
8.	Carlos Cortes Zea	Coordinador del Programa de cooperación AMEXCID-PNUD	PNUD

Internacionales			
9.	Cristina Xalma	Directora del Informe Sur-Sur	SEGIB
10.	Silvia López	Especialista en cooperación Sur-Sur	SEGIB
11.	José Antonio Alonso	Investigador-Profesor	UCM
12.	Andrés Gutiérrez	Coordinador e investigador asociado ActuemOS	ActuemOS
13.	Fernando Nivia-Ruiz	Responsable de cooperación	APC-Colombia
14.	Neissan Besharati	Investigador	IGD South Africa
15.	Milindo Chakrabarti	Investigador	RIS India
16.	Pratyush Sharma	Investigador	RIS India
17.	Luara Lopes	Consultora	Articulação Sur
18.	Andre de Mello	Investigador	IPEA Brasil

