



**Instituto**

**Mora**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA**

---

---

“La eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo a una década de la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo”

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL  
DESARROLLO

P R E S E N T A:

MARIANA JIMÉNEZ CANET ATILANO

Directora: Mtra. Neydi S. Cruz García

Ciudad de México

septiembre de 2022.

*Esta Investigación fue realizada gracias al apoyo del  
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*



*A mi madre*



## Agradecimientos

Cursar una maestría profesionalizante durante una época de pandemia y confinamiento no fue tarea sencilla. Este trabajo es producto de meses de dedicación y esfuerzo; más, sin el apoyo de diversas personas, no habría resultado posible, por lo que les agradezco infinitamente sus contribuciones.

Agradezco a mi familia por sus palabras de aliento y su incondicionalidad; a mi madre, a mi padre y a mis hermanos por apoyarme y, sobre todo, por siempre creer en mí; impulsarme a concluir los proyectos que emprendo y recordarme que aún en la situación más negra, siempre hay una luz al final del camino; una luz en donde estamos juntos.

Quiero agradecer profundamente a todos los profesores que me acompañaron en este proceso y que contribuyeron a mi formación para ser una profesionista competente. En especial a la Maestra Neydi Cruz, quien me dio seguimiento durante todo mi proceso, y con cuya guía y aportes pude completar esta investigación. Adicionalmente, un especial reconocimiento a la Maestría Citlali Ayala, por leerme semana a semana y darme correcciones pertinentes, con una actitud comprensiva y positiva. También agradezco a la Maestra Fabiola Soto, quien además de compartirme sus conocimientos, me brindó su invaluable amistad.

Gracias a todos mis compañeros por compartir estos dos años conmigo. A pesar de la distancia, pudimos construir un espacio sano de amistad y convivencia; gracias por aportar sus puntos de vista y enriquecer mi aprendizaje; por las conversaciones fuera de las clases; por nuestras reuniones periódicas; las terapias grupales; las palabras de motivación y también los debates. Gracias por hacer de mi estancia en el Mora una experiencia amena y por tomarme la mano. Con ustedes, todo fue mucho más sencillo.

Finalmente, quiero dar las gracias al Instituto Mora. Soy consciente de los desafíos a los que se han afrontado en este periodo, pero aun así ofrecen herramientas indispensables para el desarrollo profesional. Muchas gracias a todos y cada uno de los profesores y el personal que hacen posible que el Mora continúe su importante labor.



## Resumen

En años recientes, la falta de efectividad de la ayuda tradicional ha cambiado la concepción de la cooperación internacional para el desarrollo. A partir de ello, lograr la eficacia de la ayuda se ha posicionado como uno de los retos más importantes y como un tema central en conferencias, foros internacionales e iniciativas bilaterales y triangulares de cooperación.

La eficacia, junto con la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad es uno de los principales criterios para evaluar proyectos y programas de cooperación internacional para el desarrollo. Se trata de un concepto multidimensional que va más allá de lograr los objetivos en el tiempo previsto y con calidad.

Este trabajo de investigación pretende analizar los componentes de eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo en México, en específico desde el desempeño de su agencia de cooperación (AMEXCID) como gestora. A partir de los hallazgos, se propone un marco metodológico que busca incidir en una mayor eficacia. Con ello, es posible emitir recomendaciones puntuales para mejorar los procesos de CID en países con características similares a México; es decir, oferentes y receptores de cooperación y, de este modo, asegurar que las acciones desplegadas tengan resultados sostenibles en la calidad de vida de los beneficiarios directos.

El argumento central del texto es que la eficacia se compone de una multiplicidad de factores, de entre los cuales destacan la institucionalización, el interés político, la formalización de acuerdos, los mecanismos de concertación y seguimiento, las alianzas estratégicas, la adaptación a los planes nacionales de desarrollo y la apropiación. Mediante una revisión bibliográfica y documental, así como entrevistas a expertos en el tema, se comprueba que estos factores realmente inciden en la eficacia de la CID.

Con ello, este trabajo sistematiza y operacionaliza los factores de eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo, abonando a la literatura y a la práctica de este rubro de la política exterior mexicana.



# ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1. La eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo en la teoría y la práctica</b> .....	6
1.1 Teoría del institucionalismo y la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo .....	8
1.2 Ayuda, cooperación internacional para el desarrollo y eficacia. Una mirada desde el Sur global .....	15
1.3 Discusiones internacionales.....	19
1.4 Del discurso a la práctica .....	23
1.5 México y la eficacia. Justificación de caso .....	26
1.6 El debate actual .....	30
<b>Capítulo 2. México y su experiencia en la agenda de la eficacia para el desarrollo desde sus instituciones gubernamentales</b> .....	33
2.1 México como cooperante emergente y actor dual de la cooperación para el desarrollo. ....	34
2.2 Experiencia de eficacia para México como socio oferente.....	40
2.3 Experiencia de eficacia para México como socio receptor.....	54
2.4 Aprendizajes y buenas prácticas en el ejercicio de la CID en México ....	62
2.5 Miras al futuro: áreas de oportunidad de eficacia de la CID en México ...	64
<b>Capítulo 3. Factores de medición de la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo: propuesta metodológica</b> .....	67
3.1 Factores uno a uno: lugares comunes y experiencia práctica .....	70
3.2 ¿Cómo medir eficacia? Operacionalización de factores .....	78
3.3 Aplicación del marco metodológico para México .....	88
3.4 Recomendaciones de aplicación del marco.....	101
<b>Conclusiones y recomendaciones</b> .....	104
<b>Anexo 1: Guiones de entrevista</b> .....	110
<b>Bibliografía</b> .....	113



## Índice de figuras y tablas

Figura 1: Presupuesto asignado a la AMEXCID en el Presupuesto de Egresos de la Federación, 2012-2021.....	44
Figura 2: Distribución del monto de oferta de cooperación mexicana en 2019 (en millones de dólares).....	48
Figura 3: Línea del tiempo de los montos de oferta de CID mexicana (en millones de dólares).....	49
Figura 4: Cambios porcentuales de la oferta de CID mexicana (2013-2019).....	49
Figura 5: Comparación internacional de oferta de CID 2019, (cifras en millones de dólares).....	50
Figura 6: Monto desembolsado por dependencia de la Administración Pública Federal para cooperación técnica, 2019 (dólares).....	51
Figura 7: Total de proyectos de cooperación técnica por dependencia, 2019.....	52
Figura 8: Proyectos de cooperación técnica ofrecidos por México según ODS al que se refieren, 2019.....	53
Figura 9: Distribución porcentual de cuotas según carácter voluntario u obligatorio, 2012-2019.....	54
Figura 10. Ayuda neta para el desarrollo recibida por México (en dólares, precios actuales).....	56
Tabla 1. Presupuesto destinado a áreas de cooperación.....	94
Figura 11. Resumen de hallazgos.....	100



## Lista de abreviaturas

Administración Pública Federal (APF)  
Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)  
Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)  
Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED)  
Auditoría Superior de la Federación (ASF)  
Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)  
Banco Mundial (BM)  
Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CELAC)  
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)  
Cooperación internacional para el desarrollo (CID)  
Cooperación Sur-Sur (CSS)  
Cooperación Triangular (CT)  
Fondo India-Brasil-Sudáfrica para Alivio de la Pobreza y el Hambre (IBSA)  
Fondo Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo con Iberoamérica (FOMEXCIDI)  
Fondo Monetario Internacional (FMI)  
Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID)  
Índice de Desarrollo Humano (IDH)  
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)  
Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID)  
Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)  
Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)  
Organización de Estados Americanos (OEA)  
Organización de la Naciones Unidas (ONU)  
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)  
Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)  
Plan Nacional de Desarrollo (PND)  
Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)  
Producto Interno Bruto (PIB)  
Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID)  
Programa Conjunto México-Japón (JMPP)  
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  
Proyecto para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (PROFOSC)  
Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID)  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)  
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)  
Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)  
Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)  
Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (GIZ)  
Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI)



## Introducción

Asegurar la eficacia de la cooperación para el desarrollo es uno de los retos actuales más importantes del sistema de cooperación internacional. La relevancia de ello es que una ayuda eficaz es una ayuda de calidad; es decir, tendrá impactos duraderos en los procesos de desarrollo de quienes reciben la cooperación. Sanahuja (2001) explica que la actuación de la cooperación tiene el propósito de promover el progreso económico y social en los países del Sur. En años recientes, la falta de efectividad de la ayuda tradicional ha cambiado la concepción de la CID (Piefer, 2014). Al ser la eficacia uno de los retos más importantes de la CID, diversas conferencias y foros internacionales se han enfocado en las maneras de incrementarla, con el propósito de que las acciones desplegadas tengan los impactos esperados que se plantearon al cooperar.

En las últimas dos décadas, la comunidad internacional se ha planteado principios y lineamientos que reconocen la eficacia como una prioridad de primer orden. Uno de los documentos más relevantes sobre el tema es la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005), el cual sugiere que la eficacia se logra a partir de la planeación de estrategias y la alineación de la ayuda con las necesidades del receptor, entre otros. Sin embargo, se pueden explorar otros factores de coadyuvan a la eficacia de la CID.

A pesar de la importancia que se la ha dado en los últimos años a la eficacia de la cooperación y a las diversas reflexiones, tanto en la academia como en foros multilaterales, los países aún enfrentan retos importantes para asegurar que el ejercicio de la CID sea eficaz, como resultado de un proceso de planeación y de gestión. Siendo así, conocer todos los factores que explican la variación en eficacia es fundamental para impulsarla.

Por ello, este trabajo pretende analizar la eficacia de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) como gestora de los proyectos de cooperación internacional para el desarrollo en México y, a partir de ello, proponer un marco metodológico de los factores que inciden en una mejor efectividad. Así, desde una perspectiva institucionalista, será posible emitir



recomendaciones puntuales para mejorar los procesos de CID en países con características similares a México, y asegurar que sea eficaz y que tenga resultados sostenibles que coadyuven a mejorar la calidad de vida de los beneficiarios directos. A partir de ello, la principal pregunta de investigación es: ¿qué explica la variación de eficacia en las acciones de cooperación para el desarrollo de México como socio oferente y receptor?

La hipótesis principal del estudio es que la variación se explica por una multiplicidad de factores, principalmente que una mejor institucionalización de la CID incidirá en una mejor eficacia. Esta institucionalización refleja otras variables como el interés político, la formalización de acuerdos, la existencia de mecanismos de concertación y seguimiento, la disponibilidad de herramientas y recursos (financieros y humanos), las alianzas estratégicas y la alineación con las prioridades de los planes nacionales de desarrollo. En los proyectos en que México ha contado con estos factores, habrá resultados más eficaces y sostenibles que si hay un faltante de esos elementos.

Para responder la pregunta de investigación principal, son necesarias las respuestas a preguntas más específicas: ¿cuáles son los factores que inciden en la eficacia de los programas y proyectos de cooperación internacional para el desarrollo? ¿Con qué factores cuenta la agencia mexicana y cuáles son sus áreas de mejora? En algunos proyectos en los que el país ha participado, ¿cómo fue el desempeño de acuerdo con los factores de eficacia identificados? Además, esta investigación permite identificar cómo han cambiado las prioridades de México en los últimos años sobre la CID (2000-2021) y cómo se han traducido este cambio de prioridades en la práctica. Finalmente, identificar las principales áreas de oportunidad para que el país despliegue y reciba una ayuda más eficaz desde sus instituciones gubernamentales.

Así, el objetivo general es realizar un análisis de la eficacia de la CID en México gestionada por su institucional gubernamental encargada de la materia: la AMEXCID, y a partir de ello, proponer un marco metodológico que pueda aplicarse a otros países, especialmente aquellos de renta media, los cuales comparten características similares a las del país del estudio de caso.

Para responder las preguntas, es necesario recopilar la información de los diversos mecanismos de concertación política ya existentes, los recursos humanos y presupuestales con los que cuenta el gobierno de México, los instrumentos de formalización de cooperación y el interés político, entre otros. El análisis histórico se realiza del 2000 al 2021, tomando como referencia cuatro periodos presidenciales, con el objetivo de contar con una perspectiva comparativa de la CID en México desde distintas administraciones. El análisis de corte cuantitativo se realiza a partir de 2013, por la disponibilidad de los datos. Cabe remarcar que el año 2011 será considerado como coyuntural, pues se avanzó a una mayor institucionalidad de la CID en el país con la promulgación de una Ley general en la materia y la creación de la AMEXCID.

Esta investigación utiliza una metodología cualitativa para comprobar la hipótesis. En primer lugar, se crea una base de datos en las que se identifica no sólo el tipo de mecanismo que tiene México con varios países, sino el nivel de profundidad de su relación, con acuerdos, tratados, visitas oficiales, periodicidad de la concertación, actores, entre otros factores. Cabe remarcar que el análisis se realiza a proyectos coordinados y/o ejecutados desde el ámbito gubernamental (esto no implica descartar la participación de otros actores, pero sí que fueran proyectos gestionados por la AMEXCID).

Una vez con esto, en segundo lugar, se hace un análisis a partir de revisión documental y entrevistas semiestructuradas a expertos de la cooperación para el desarrollo en México (ver Anexo), para identificar aquellos factores que empíricamente han probado incidir en una mayor eficacia de las acciones de México como receptor y oferente, debido a su autoproclamado papel dual en la cooperación.

Para conseguir los objetivos, la investigación se divide en tres capítulos. En el primero, con el fin de lograr un marco teórico robusto, se toman en cuenta tres fuentes de información: en primer lugar, lo que se ha escrito desde la academia, centros de pensamiento y organismos especializados; en segundo lugar, una revisión de los acuerdos y foros multilaterales en torno a la eficacia de la CID y, por último, el conocimiento de expertos en el ejercicio de la cooperación internacional para el desarrollo en México.

El segundo capítulo versa sobre la experiencia de México en la agenda de cooperación internacional para el desarrollo. Para ello, se analiza el desempeño general de México en su papel dual de la cooperación para el desarrollo, con base en entrevistas a expertos, revisión documental y prácticas institucionales en la AMEXCID. Adicionalmente, se identifican los retos de la eficacia ante la coyuntura de la crisis sanitaria por COVID-19. La finalidad del capítulo es establecer las buenas prácticas en el ejercicio de CID en México, por un lado, e identificar las áreas de oportunidad de eficacia, por otro.

El tercer capítulo enmarca los hallazgos de la investigación de forma general, con el fin de establecer una metodología de medición de eficacia. Para ello, se sistematizan detalladamente los factores de eficacia establecidos en la literatura y en la práctica; posteriormente se operacionalizan estos factores y se ejemplifica el uso del marco en el caso de la agencia mexicana. Finalmente se emiten lineamientos generales y salvedades en su aplicación para otros casos de evaluación de proyectos y del desempeño de CID en países de renta media. La investigación finaliza con conclusiones cuyo fin, adicional a resumir los resultados, es la de emitir recomendaciones puntuales que abonen a la práctica gubernamental de cooperación.

Estudiar la eficacia de la cooperación para el desarrollo tiene implicaciones prácticas relevantes. Como ya se mencionó, una cooperación eficaz es una cooperación de calidad, responsable y con impactos sostenibles, que realmente contribuya al alivio de la pobreza y a la mejora de las condiciones de vida de quienes reciben la cooperación. Sin pugnar por una mayor eficacia en la ayuda, que esté mejor pensada y mejor organizada, no basta con aumentar su volumen. La cooperación internacional para el desarrollo debe ser ágil y adaptarse a las necesidades de los socios receptores como primer paso para ser eficaz.

Sin embargo, como se ve a lo largo del desarrollo de la investigación, son una multiplicidad de factores los que inciden en la eficacia; por mencionar algunos, la armonización, dar voz a los sujetos involucrados, el manejo adecuado de proyectos, el contar con herramientas de monitoreo y evaluación, alianzas estratégicas multiactor, una institucionalización y capacidad técnicas acompañadas

de transferencia de conocimientos. Por lo anterior, la Declaración de París y la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) comprometen tanto a socios donantes como receptores a trabajar conjuntamente bajo los marcos convenidos. Si bien estos documentos contienen puntos de partida de un análisis de eficacia, se consideran otros factores y, sobre todo, aquellos relevantes para cooperantes del Sur.

De este modo, resulta pertinente analizar bajo qué circunstancias se logran mejores resultados, y si los factores encontrados en la literatura, empíricamente, muestran una alta incidencia en la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo. El sistematizar cada uno de los factores de eficacia de la cooperación para el desarrollo en el caso mexicano permite vislumbrar su importancia y crear un marco metodológico que pudiera aplicarse, posteriormente, a cualquier país con características similares (en términos de ingreso, nivel de desarrollo, región; es decir, un país de renta media latinoamericano que funge como cooperante emergente y como socio receptor y donante). En suma, este pretende ser un ejercicio replicable que abone a la literatura sobre la eficacia de la cooperación para el desarrollo, desde una perspectiva teórica y empírica.



## Capítulo 1. La eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo en la teoría y la práctica

La cooperación internacional para el desarrollo se define como el:

Conjunto de acciones que realizan gobiernos y sus organismos administrativos, así como entidades de la sociedad civil de un determinado país o conjunto de países, orientadas a mejorar las condiciones de vida e impulsar los procesos de desarrollo en países de vulnerabilidad social, económica o política y que, además, no tienen suficiente capacidad para mejorar su situación por sí mismos (Ayllón, 2007, p.29).

Como explica la definición, el propósito fundamental de la CID es impulsar los procesos de desarrollo. No sólo es de índole económica; incluye proyectos, programas y transferencia de conocimientos. Con los años, la CID se ha modificado tanto en sus enfoques como en sus actores, herramientas y propósitos. Estos nuevos enfoques incluyen la participación de los socios beneficiarios, el interés mutuo y la apropiación de actores locales, con el objetivo de incrementar la eficacia de la ayuda (Álvarez, 2012).

Por otra parte, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como:

Los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales, y que en cada operación satisfacen las siguientes condiciones: a) la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de los países en desarrollo y b) son de carácter concesional y contienen un elemento de donación de al menos 25%.

Estas definiciones nos permiten distinguir la ayuda de la cooperación. Como se puede inferir, la ayuda es de carácter público y concesional, mientras que la CID abarca más allá de los recursos económicos y quienes participan no son únicamente los actores gubernamentales.<sup>1</sup>

No obstante, a partir de la primera década del siglo XXI, tras el establecimiento de la Agenda de Desarrollo a nivel mundial y debido a la llamada fatiga de la ayuda,<sup>2</sup> es posible vislumbrar un interés creciente de que ésta se utilizara

---

<sup>1</sup> No obstante, en este trabajo se utilizan los términos de ayuda y cooperación para el desarrollo de forma indistinta. Para referirse a la Ayuda Oficial al Desarrollo, se utilizan las siglas AOD.

<sup>2</sup> Concepto que se refiere a la tendencia desde los años 90s del descenso de la ayuda por parte los donantes (disminución de aportaciones) por la disminución de confianza de que los recursos

de manera en que sus impactos fueran sostenibles, la cooperación fuera de calidad y realmente se logran los objetivos planteados al momento de desplegar acciones -y recursos- de cooperación; es decir, una contribución comprobable del combate a la pobreza, la reducción de desigualdades y el cumplimiento de la agenda de desarrollo internacional. Esta agenda, también denominada Objetivos de Desarrollo del Milenio -surgidos de la Declaración del Milenio-, se aprobó en el año 2000 por los Estados miembros de las Naciones Unidas. Se trataba de establecer ocho objetivos comunes y medibles para orientar las políticas de desarrollo a nivel internacional. Sumado a ello, remarcó la responsabilidad de los países ricos de ayudar a otros países (ONU, s. f.).

La discusión sobre eficacia se planteó no sólo en el ámbito académico, sino en foros internacionales que subrayaron las directrices mínimas que cualquier ayuda debía cumplir para lograr que fuera eficaz. Asimismo, se implementaron grupos de trabajo y alianzas para monitorear los avances de los acuerdos de eficacia establecidos. Por lo tanto, se puede decir que existe un interés tanto teórico como político -sobre todo en términos de financiamiento- en establecer un marco general de eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo.

La eficacia puede ser medida a partir de la concreción de objetivos. De acuerdo con Mokate (2001), la eficacia, junto con la eficiencia, equidad y sostenibilidad, son los criterios principales para evaluar políticas, programas, proyectos y acciones de cooperación para el desarrollo. De manera más específica, la cooperación es eficaz “si se logran los objetivos que le dieron razón de ser, en el tiempo previsto y con la calidad esperada” (Mokate, 2001: 2). Lo anterior, bajo el supuesto de que se sigue un plan de trabajo específico y negociado previamente entre las partes -lo cual no siempre es así-. Concretamente, un programa o política cooperación es eficaz si se alcanzaron los objetivos que se propusieron, en el tiempo previsto y con la calidad esperada. La eficiencia, por otra parte, es lograrlos al menor costo posible (Mokate, 2001). Aunque este concepto no es motivo de

---

lograban, realmente, cambios sostenibles en los receptores y que las acciones eran eficaces (Larrú, 2002, p. 39).

atención específica en este proyecto, cabe remarcar que, de acuerdo con la autora, la eficacia es un prerrequisito de la eficiencia.

Como primer paso previo a analizar los factores que explican el incremento de la eficacia en la cooperación para el desarrollo de los países, es necesario posicionarse en el debate teórico y político en torno al tema. En este sentido, para lograr un marco teórico y estado del arte robusto, se realizó una revisión de literatura exhaustiva, una revisión documental y entrevistas a expertos con el fin de recopilar la información desde un sentido teórico y empírico de la eficacia.

Así, la primera parte del capítulo menciona lo que se ha dicho en la literatura de la cooperación internacional para el desarrollo sobre aquellos aspectos necesarios para asegurar acciones eficaces y sostenibles en su impacto, enmarcado en la teoría del institucionalismo. La segunda parte representa un viraje ya que integra las visiones del Sur global sobre la eficacia. La tercera, explora las conclusiones y acuerdos a los que han llegado los países en el establecimiento de una agenda de eficacia. En cuarto lugar, se expone la opinión de los expertos entrevistados, quienes abonan a la investigación desde una perspectiva empírica. En quinto lugar, se explica el papel que ha tenido México en la eficacia de la CID. Finalmente, se señala, con base en los puntos anteriores, el debate y panorama actual sobre la eficacia, del cual parten las implicaciones de esta investigación, tanto para el ámbito académico como para la arquitectura de la ayuda y la cooperación para el desarrollo.

### 1.1 Teoría del institucionalismo y la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo

Para empezar, es necesario enmarcar el objeto de estudio (es decir, la eficacia de la CID) en una teoría que nos permita evaluarla a partir de supuestos. La teoría seleccionada en este estudio es el institucionalismo o liberalismo institucional. En primer lugar, porque, tal y como establece Prado (2016: p. 367), “las relaciones internacionales, más que conflictivas, son esencialmente cooperativas”. Entonces, para analizar la eficacia de la cooperación, es trascendental un marco teórico cuyo supuesto inicial sea que la naturaleza de las interacciones entre países son

cooperativas. Otras teorías, como el realismo y el neorrealismo, su visión pesimista de la dinámica de global (lucha de poderes) no permitiría explicar la cooperación más allá de la defensa de intereses propios.

Los liberales son optimistas respecto a la colaboración que los Estados y otros actores pueden tener entre sí (como gobiernos subnacionales, organismos multilaterales, organizaciones de sociedad civil, por mencionar algunos), con el fin de lograr la consecución de objetivos comunes. Pero este optimismo no significa que ignoren que puedan surgir dificultades, por lo que esta teoría asume que, previo a la colaboración, se deben superar barreras que podrían impedir la acción colectiva, tales como falta de información, desconfianza o no asumir costos de transacción (Prado, 2016), por mencionar algunos.

Keohane (1984) menciona que la cooperación se presenta cuando los actores ajustan sus comportamientos a las preferencias del otro mediante un proceso de coordinación. Esta visión es pertinente para estudiar la cooperación internacional para el desarrollo y a la eficacia, pues, como se verá más adelante, dentro de los principios de eficacia se contemplan la negociación acorde con las preferencias de los actores y sus circunstancias particulares.

De forma más particular, al hablar de liberalismo institucional se establece que “las instituciones promueven, mejoran y aumentan la permanencia de la cooperación internacional” (Prado, 2016, p. 372). Las instituciones, definidas por Keohane (1984, p.3) son “el conjunto de reglas, formales o informales, persistentes e interconectadas que prescriben roles de comportamiento, constriñen actividades y modelan expectativas”. Así, las instituciones pretenden regular el comportamiento de los actores con miras a la atención de necesidades, de forma voluntaria y soberana. El incentivo de unirse es conseguir metas comunes a menores costos.

El institucionalismo explora cómo las instituciones interactúan entre sí para conseguir logros, analizando sus normas, su estructura, los procesos de toma de decisiones, la gestión interna y sus resultados generados (Prado, 2016). Entonces, al hablar de una agenda de eficacia el institucionalismo puede explicar cómo se conformaron sus principales lineamientos y cómo se le da seguimiento a través de sus mecanismos de coordinación. El institucionalismo afirma que la estructura



misma de las agencias de cooperación internacional, los organismos multilaterales y otros mecanismos de cooperación son trascendentales para determinar la capacidad de los actores en el logro de sus objetivos. Los patrones de acción generan expectativas las cuales, a su vez, refuerzan las instituciones.

En suma, el liberalismo institucional plantea que las instituciones y su estructura son el factor clave para explicar la colaboración entre distintos actores internacionales. Al ser una teoría que es optimista en cuanto a la posibilidad de cooperar en un mundo anárquico, pero sin ignorar las dificultades que se suscitan en el ejercicio de la cooperación, es adecuada para explicar un fenómeno como el surgimiento de las discusiones sobre la eficacia de la CID. Esto ya que la agenda de eficacia surge, precisamente, para disminuir los costos de colaboración y llegar a los mejores resultados posibles, considerando la participación de diversos actores, pero, principalmente, el papel de las instituciones.

Previo a la discusión específica sobre eficacia, es necesario hacer un recuento sobre la evolución de la cooperación, el surgimiento de AOD, los esquemas tradicionales de cooperación y las fricciones surgidas de la visión clásica de la cooperación para el desarrollo. Ello llevará a comprender cómo se llegó a la fatiga de la ayuda y al replanteamiento de la oferta de cooperación, con el fin de llegar a resultados más sostenibles.

La ayuda como institución formal surgió después de la Segunda Guerra Mundial y las crisis humanitarias que había dejado la devastación por la guerra, por lo que surgió la necesidad de cooperar para no repetir los errores del pasado, que se cobraron incontables vidas y provocaron crisis económicas importantes (Prado, 2019). Bajo este contexto nace toda una estructura internacional que buscaba una gobernanza global que mantuviera a la humanidad alejada de los conflictos bélicos y un mayor bienestar para todos los pueblos del mundo, conformando todo un entramado de actores de cooperación internacional para el desarrollo (Román, 2002).

En el contexto de la Guerra Fría, en las décadas de los 50s y 60s, la CID fue utilizada como una herramienta de las dos potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, para cooptar a otros países a su esfera de influencia (Zavaleta, 2012).

Entonces, esta rivalidad Este-Oeste fue la que determinó los destinos de la ayuda y consolidó instituciones de desarrollo, como el Fondo Monetario Internacional, el CAD y el Banco Mundial. En este contexto, la cooperación internacional para el desarrollo tuvo una visión teórica economicista, con el crecimiento e industrialización como vías para alcanzar el desarrollo de los países más pobres. Hattori (2001) describe el papel de la AOD desde el realismo político, en donde la ayuda era una herramienta de los dos bloques.

Asimismo, la eficacia de la AOD “ha sido un tema de amplio debate en el escenario político, económico y social” (Rodríguez, et. al., 2013). Estos cuestionamientos surgen por la asimetría de información de agentes, los costos de transacción y los incentivos no solidarios que afectan los resultados de las intervenciones; es decir, que los receptores de ayuda no que salen de sus situaciones de pobreza (Rodríguez, et. al., 2013).

No obstante, el impacto fue limitado, por lo que fue necesario replantearse los esquemas y propósitos de la cooperación para el desarrollo. En la década de los 90s, desde el punto de vista teórico, se comienza a considerar el concepto de Desarrollo Humano (Álvarez, 2012). El Desarrollo Humano ponía como centro a las personas y sus capacidades, así como las oportunidades para fortalecerlas (PNUD, 1990). De este modo, el crecimiento económico dejaría de ser el único fin y medios para alcanzar el desarrollo.

A partir de ello, la eficacia ha sido un tema que ha despertado el interés de la academia, las agencias oficiales de cooperación de los países y centros especializados por la importancia que tiene, pues una CID eficaz implica calidad en las intervenciones. De acuerdo con Alonso (2012), incrementar los recursos de manera acelerada sin enfocarse en la eficacia puede arriesgar la capacidad transformadora de la ayuda, pues es posible que se genere dependencia externa. El autor afirma que, mientras los donantes otorgan ayuda, al mismo tiempo mantienen barreras protectoras frente a producciones del sur, lo que afecta la funcionalidad de la ayuda. Cuatro factores son los que identifica para lograr un despliegue de ayuda eficaz: el nivel de formación y experiencia de los promotores de cambio; identificación de la organización encargada con los propósitos de la

intervención; motivaciones y valores y la calidad de relaciones entre la organización interventora y el colectivo social que debe protagonizar el cambio.

En línea con lo anterior, Cruz (2008) comprueba cómo la ayuda financiera no contribuyó a la aceleración de la tasa de crecimiento en los países en desarrollo. Y no sólo eso; la autora refuerza que el incremento de la ayuda puede ser perjudicial, por el aumento en precios relativos en el país receptor y la falta de captación de los recursos recibidos en actividades que promuevan el desarrollo. Con base en lo anterior, se reafirma que es indispensable identificar y proponer medidas para aumentar la efectividad de la ayuda.

Diversos autores se han enfocado en los factores que pueden incrementar la eficacia de las políticas de cooperación y ayuda al desarrollo. Prado (2019) alude a que la eficacia de la ayuda sólo puede lograrse dependiendo de tres factores: el contexto doméstico del lugar donde se ejerce, la voluntad política de llevar a cabo las acciones y la capacidad institucional y financiera de los gobiernos. Por ello, para lograr eficacia, la CID debe sumar compromisos políticos, con instrumentos que se adapten a las circunstancias específicas de cada país. En suma, la voluntad política, los recursos institucionales, humanos y financieros, así como la negociación conjunta son factores de eficacia.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009) apunta a que, para que la cooperación sea eficaz, sobre todo si se trata de países de renta media, es necesario contar con una política nacional de cooperación, ya que esto dota de coherencia y sinergia a las estrategias. En segundo lugar, remarcan que se requiere presupuesto, que los países deben otorgar de manera equitativa (es decir, no de manera igualitaria, sino de manera proporcional a sus capacidades). Adicionalmente, para que el público apoye esta inversión, se recomienda transparencia y coordinación con otros países al asociarse. Asimismo, se requiere tener toda la información disponible al planear los proyectos. Finalmente, para que la cooperación funcione, debe adecuarse a las necesidades del país beneficiario, desde la formulación hasta la implementación. Por ende, para lograr una cooperación eficaz, además de los componentes ya identificados por Prado, se

suma la política nacional de cooperación, la transparencia, la información y la apropiación.

Sanahuja (2007) señala que incrementaron las dudas respecto a la eficacia de la ayuda y críticas de los escasos efectos de la transferencia de recursos a países en desarrollo. Esto porque, si bien, como se mencionó en la definición de la AOD, para los donantes tradicionales es la unidad de medida de su cooperación, la evidencia apunta a que no se alcanzó de esta manera los efectos deseados; es decir, el alivio de la pobreza y la mejora en las condiciones de vida de la población más vulnerable. El efecto de ello fue la llamada “fatiga de la ayuda”, la cual se tradujo a una reducción relativa de las cifras de AOD.

Así, “es difícil que la ayuda sea eficaz si los donantes no se coordinan y utilizan la ayuda como instrumento de política exterior” (Sanahuja, 2007, p. 79). Lo que daña la eficacia es la fragmentación de la ayuda y la proliferación de donantes y la falta de diálogo y formación de consenso entre donantes y receptores. Entonces, se remarca la importancia de los mecanismos de concertación.

Álvarez (2012) inscribe que la eficacia de la ayuda plantea que la cooperación internacional para el desarrollo debe adaptarse a planes de desarrollo bien concebidos (alineación), debe ser incondicional y debe estar acompañada de expertos que transfieran conocimientos a los beneficiarios. Así, la política nacional del desarrollo adquiere importancia como uno de los factores de eficacia, además de la incondicionalidad y la transferencia de buenas prácticas. En otras palabras, los socios receptores deben “desarrollar capacidades y adoptar iniciativas, apoderarse de la planificación y la gestión de su propio desarrollo” (Álvarez, 2012, p. 306). En contraste, los esfuerzos, si se llevan a cabo fuera del establecimiento político acordado en el país receptor, tendrán poca apropiación y serán infructíferos (Golooba-Mutebi y Booth, 2013).

La planificación, las relaciones entre actores y la apropiación también son elementos recurrentes de eficacia en la literatura. Como afirma Sanahuja (2001), la falta de planificación impone costos de transacción y perjudica la utilidad de la ayuda. El desarrollo, además, es un proceso de aprendizaje que requiere el compromiso para fijar metas claras, reconocibles y consistentes, formar actores e

incrementar la calidad de las relaciones entre ellos (Alonso, 2012). Por ello, se deben fundamentar relaciones de confianza y aptitudes técnicas: “Los buenos proyectos están diseñados y ejecutados por las comunidades beneficiarias, de acuerdo con sus prioridades y su entorno social y cultural [...] atendiendo las causas estructurales que dieron origen a sus problemas” (Román, 2002, p. 85-89). Asimismo, Deschamps (2014) apunta que los factores que impactan en la eficacia son procesos participativos, entendimiento del contexto y cultura local de parte del actor que interviene, la coordinación de la diversidad de actores y complementariedad de estrategias.

Como actores de la cooperación para el desarrollo, toman particular relevancia las agencias de cooperación. Si bien su misión fundamental es coadyuvar en la CID, Gulrajani (2017) hace hincapié en que, para que esto sea posible -y no sólo sean exclusivamente instrumentos de poder político- es necesario que las agencias cuenten con niveles altos de institucionalización y autonomía (financiera, estructural y legal). La corriente institucionalista, precisamente, alude a que es la estructura de las agencias la que determina que los programas sean eficaces (Prado, 2019).

Pero las agencias y los gobiernos no son los únicos actores que participan en la cooperación para el desarrollo. Entre la multiplicidad de actores de la CID, se incluye a la sociedad civil y al sector privado, por lo que la coordinación de todos los involucrados (cooperantes, población beneficiaria, servidores públicos, ciudadanía, academia) es fundamental (Cruz, 2008; Barreto, 2014). Este principio es reforzado por expertos en cooperación entrevistados: gestionar tensiones entre los participantes desde mecanismos legítimos abona de manera importante a la eficacia.

Finalmente, es necesario remarcar variables cuya evidencia empírica demuestra que no tienen relación con la eficacia. Principalmente son dos: los niveles de democracia de los países receptores y la calidad de sus instituciones. Wenke (2016) encuentra en un estudio cuantitativo que no hay evidencia robusta de que la democracia en el país receptor tenga un efecto positivo o negativo en la efectividad de la ayuda. A la par, Sanahuja (2001) menciona que la ayuda debe darse,

precisamente, a países con instituciones débiles, con el objetivo de que mejoren. Si bien es fundamental que los gobiernos se enfoquen en la provisión de servicios básicos y el respeto al Estado de Derecho, estas no deben ser condicionantes para la recepción de apoyo (Lenz, 2004).

## 1.2 Ayuda, cooperación internacional para el desarrollo y eficacia. Una mirada desde el Sur global

Cabe considerar que el concepto de desarrollo no es estático. Los conceptos son aproximaciones, formas de llamar a las cosas que no son neutros ni objetivos. Por lo tanto, no podemos hablar de un solo desarrollo; depende de la teoría, es decir, desde la perspectiva en la que se mire, la cual está fuertemente ligada al contexto histórico y cultural en el que se sitúe. Dicho en otras palabras, cada teoría está cargada de valores, por lo que es subjetiva.

La principal crítica hacia los esquemas tradicionales de ayuda es que la visión economicista del desarrollo fue incompleta, acentuó el rezago de billones de personas y sus consecuencias negativas fueron tan palpables, que tuvieron que surgir nuevos postulados y teorías que dieran respuesta a estas carencias. Si bien, estas no dejan de ser perfectibles, han abordado cuestiones sociales y culturales que complementan el concepto de desarrollo. Esto no significa que la teoría clásica de visión economista desapareciera, pero se ha ido modificando para llenar los vacíos de sus postulados originales.

Como punto de partida, podemos hablar del desarrollo como un concepto intrínsecamente vinculado a los valores occidentales, en donde la riqueza era el fin y la forma de medirlo se limitó a reflejar el crecimiento económico de los países. El desarrollo se concibió como “lo bueno”, “lo deseable”, “lo moderno”. De acuerdo con Sachs (2009), el desarrollo “es una percepción que conformaba la realidad”. La sociedad desarrollada tendría valores de esta modernidad, educación, industria. En 1949, con el discurso de Truman, se inauguró lo que se conocería como la primera era del desarrollo.

En esa época de Guerra Fría, con el mundo en un balance de poder bipolar (por un lado, Estados Unidos y su capitalismo y, por otro lado, la Unión Soviética y

sus preceptos socialistas) comenzó lo que Zavaleta (2012) denomina “la expansión del imaginario del desarrollo”: es decir, la expansión de la idea occidental del desarrollo y su uso en los discursos y prácticas de los hegemones, que, finalmente, sólo servirían para perpetuar la desigualdad. El desarrollo fue, entonces, una herramienta en la agenda de la rivalidad capitalista y socialista. En este esquema, surgió la idea de dos tipos de sociedades: la sociedad moderna, avanzada, con economía libre de mercado, democracia e instituciones occidentales y “la otra”: la sociedad feudal, tradicional, pobre y con valores que sólo acentuaban su rezago.

Como explica Esteva (2009), en 1949, Truman abrió la era del desarrollo usando la palabra “subdesarrollo”. Convirtió a más de dos tercios de la población en subdesarrollados; su diversidad y su diferencia se transformaron en un emblema que los menoscababa, “la otredad”. ¿La respuesta para escapar de tal indigna condición? el desarrollo. Por ello, como menciona Gilbert Ris (2002), se eleva el concepto de desarrollo como algo bueno, deseable. Sin embargo, esto implica una negación de la diferencia y del pasado colonial de estos países.

Continuando con el contexto de la Guerra Fría, la promesa del desarrollo funcionó como herramienta de las dos súper potencias –Estados Unidos y la Unión Soviética- para cooptar a otros países y atraerlos a su esfera de influencia. El desarrollo era la promesa de un mejor futuro, siempre y cuando cumplieran con los principios que se les exportaban.

Sin embargo, el crecimiento económico probó ser insuficiente para cubrir las necesidades más básicas de las personas. Al convertirse el crecimiento en el fin y sin considerar los medios, los impactos negativos no se hicieron esperar: desigualdades más agudas dentro de los países y entre los países. Incluso, a la década de los 70s se le conoce como “la década perdida”, por las graves crisis que tuvieron lugar sobre todo en los países subdesarrollados. Esto trajo consigo la respuesta desde el Sur. Científicos sociales como Dos Santos (2002) vieron el desarrollo desde la teoría de dependencia. Esta teoría postula, en resumen, que el subdesarrollo no era causado por la ausencia de capital, recursos o tecnología de los países, sino que era producto de la explotación de los países centro a los países

periferia; dicho en otras palabras, de los desarrollados a los subdesarrollados para estimular su propia economía.

El fin de la Guerra Fría tuvo como producto la consolidación de Estados Unidos como hegemón, y con ello, la creación de un “Nuevo Orden Mundial”. En este nuevo orden, se refuerza la concepción del desarrollo como crecimiento económico. La medida, el Producto Interno Bruto. Los medios, las políticas neoliberales, porque el revisionismo, necesario por las crisis anteriores, postuló que, si bien se defendía el libre mercado, se requería participación estatal para remediar sus fallos. Sin embargo, esta visión meramente economicista del desarrollo se probó a sí misma, una vez más, incompleta. A pesar de que algunos países crecieron, las condiciones de vida de la población no mejoraron y la brecha de desigualdad se agrandó (PNUD, 1990). El desarrollo se convirtió en una promesa inalcanzable, porque justamente era el elemento estructural que daba sustento a las relaciones de poder, en las que el Norte continuó enriqueciéndose, a costa del Sur.

Por ello, para los postdesarrollistas, como Ferguson (1994) el desarrollo ha funcionado para mantener la desigualdad; para los países del Norte funciona como herramienta de mantenerse a costa de los subdesarrollados. El llamado proceso de desarrollo en el Sur sólo beneficia, entonces, a pequeños grupos de élites, mientras que agudiza la desigualdad dentro y entre países.

Desde esta idea, incluso las organizaciones internacionales han reconocido que el desarrollo no sólo debe verse en términos de crecimiento. Como menciona Esteva (2009), se comienza un proceso de incluir la dimensión social, de “no dejar a nadie atrás”. Estos esfuerzos dieron nacimiento a una nueva medición, el Índice de Desarrollo Humano, el cual, según su propia definición, el desarrollo es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del individuo. Entonces, el desarrollo no se ve más sólo en términos económicos, se considera también que las personas tengan las condiciones básicas necesarias para una vida decente (salud, libertad política, conocimientos, derechos humanos), que se relaciona con robustecer la satisfacción de necesidades humanas.

Además, cabe mencionar que la ayuda tradicional implica una gran cantidad de preferencias que se tienen que alinear en el proceso de transferencia de ayuda



tanto dentro de los países donantes como de los países receptores, debido a que participan una gran cantidad de actores en el proceso. La AOD, por lo general, proviene de los impuestos que las personas tienen que pagar dentro de los países en desarrollo, por lo tanto, es obligatoria y los donantes no necesariamente están motivados por la solidaridad. Al mismo tiempo, puede haber una diferencia en las preferencias de los donantes si la ayuda se dirige a una causa situacional del receptor, es decir, que la privación de recursos fue dada por un motivo que las mismas personas causaron (Martens, 2005). Por ejemplo, si se percibe que la pobreza fue causa directa de las acciones de las personas, el donante se verá con menos motivación a transferir recursos a dicha situación; o cuando los pagadores de impuesto creen que se ayuda a otros a costa de su propia pobreza (Gulrajani, 2017). Por lo tanto, la ayuda tendrá que venir con condiciones atadas a las preferencias del donante, reduciendo la capacidad de acción del receptor sobre los recursos.

En una visión realista, los países tienen intereses geopolíticos en sus preferencias al ayudar a otros (Gulrajani, 2017). Esta idea la sostiene Groenemeyer (1995), quien afirma que la asistencia es calculada, más por intereses geopolíticos que por atender las necesidades del otro. Además, la autora afirma que la cooperación se ha institucionalizado y profesionalizado como estrategia, como instrumento de poder. Asimismo, la ayuda a países en vías de desarrollo es en realidad “la autoayuda de la modernidad”; es decir, lograr un mundo homogéneo que sigan los principios occidentales; un proyecto de desarrollo que en realidad es de estandarización.

Sin embargo, la literatura ha apuntado a un balance entre ambos, tanto interés nacional como interés en ayudar al desarrollo, sin que estos estén en confrontación (Maizels y Nissanke, 1984). Entonces, sí es posible pensar que los países cooperen con el objetivo dual de extender su influencia política, pero, al mismo tiempo, contribuir a sanar las penurias de millones de personas. Esto implica que el interés nacional no disuelve, necesariamente, la base ética de la ayuda (Collier, 2016).

Las afirmaciones anteriores en cierta medida replican los mismos paradigmas que critican acerca de la verticalidad de la ayuda, ya que se sigue viendo esta como una oportunidad para “evolucionar” hacia el punto en donde se encuentra el desarrollo; replicando la misma dicotomía entre “desarrollado” y “subdesarrollado”. Por lo que estas ideas han sido fuente de diversas críticas, como las postdesarrollistas y las anti economicistas: “La ayuda es muchas veces la indispensable -o más bien obligatoria- consecuencia de una necesidad que ha sido diagnosticada desde afuera” (Groenemeyer, 1995, p. 56). Por lo tanto, la cooperación se ha convertido en una forma de imponer un comportamiento en los receptores que se considera bueno para los países donantes.

Estas consideraciones son indispensables previo a abordar la siguiente sección, sobre las discusiones internacionales de eficacia. Esto porque el desarrollo debe ir más allá de la visión economicista y los intereses nacionales de los socios oferentes; sin una adaptación de las acciones de cooperación a los beneficiarios y sin entender la multidimensionalidad del desarrollo, no se puede hablar de un despliegue de CID eficaz.

### 1.3 Discusiones internacionales

En años recientes, dos tendencias han cambiado la concepción de la CID: en primer lugar, como ya se mencionó, la falta de efectividad de la ayuda tradicional y, en segundo lugar, los retos compartidos crecientes en materia de seguridad y salud (Piefer, 2014). Por ello, de unos años a la fecha, la idea de pasar de un enfoque tradicional vertical a uno horizontal en las prácticas de cooperación ha tomado fuerza. Es decir, una alianza entre socios y no una dicotomía de donador-receptor, en donde los primeros tomaban la batuta de las acciones.

En cuanto a instrumentos internacionales, como se mencionó anteriormente, la eficacia ha adquirido una importancia acelerada en la conocida arquitectura global del desarrollo. Desde el CAD, en 1996, publicó un documento donde pretendían moldear la contribución al desarrollo para el siglo XXI. Los puntos principales de las llamadas “nuevas estrategias” fueron basados en la eficacia: compromisos mutuos

con recursos adecuados; coordinación y estrategias de desarrollo basadas en necesidades locales; y coherencia entre las políticas de la ayuda y las de los países receptores.

En el año 2000, el octavo ODM reconocía la importancia de esfuerzos internacionales inclusivos e integrales. En 2002, la Conferencia de Monterrey mencionó de manera explícita la necesidad de una ayuda más eficaz para maximizar los impactos de desarrollo. En 2003, en el Foro de Alto Nivel de Armonización (Roma), se destacó la importancia de armonizar políticas, procedimientos y prácticas operacionales para aumentar la eficacia de la ayuda; es decir, armonización de la cooperación externa con los planes de desarrollo locales.

La Declaración de París de 2005, el documento internacional por excelencia sobre el tema, estableció cinco principios básicos para mejorar los procesos de cooperación internacional: apropiación sobre las políticas de desarrollo por parte de los receptores, es decir, que las acciones vayan en concordancia con las estrategias de desarrollo nacional de los receptores; alineación de estrategias entre donantes y receptores; coordinación de estrategias; gestión por resultados y; transparencia y mutua rendición de cuentas. El Programa de Acción Accra, en 2008, añadió a los elementos de eficacia las asociaciones inclusivas y la creación de capacidades en países receptores.

Un año después, Colombia propuso al Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda del CAD una plataforma liderada desde el Sur, con un enfoque de eficacia, pero partiendo de los esquemas de Cooperación Sur-Sur (CSS). Así, surgió el Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur, compuesto de países socios y donantes, organizaciones internacionales y sociedad civil. El grupo, en menos de seis meses, se reunió en ocho ocasiones en distintas sedes (Addis Abeba, Bogotá, Bruselas, Ciudad de México, Pretoria, Seúl y Washington) con el fin de “reflexionar cómo se incorpora la cooperación Sur-Sur en la agenda de la eficacia de la ayuda” (OCDE, 2010, p.5). Así, es posible concluir que la importancia de eficacia no sólo ha permeado en los donantes tradicionales, sino que los países socios del sur también se interesan en contribuir a una agenda de cooperación más efectiva, enriquecida con la experiencia de la CSS.

En Bussan 2011, en el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda se mostró el interés vigente de los países de mejorar la calidad de la cooperación para el desarrollo. Se resaltan la apropiación de prioridades de los países en desarrollo (receptores), el enfoque en resultados, las alianzas incluyentes de desarrollo, la transparencia y responsabilidad compartida como factores de eficacia. Producto del foro fue la creación de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED). En ella, los países oferentes y receptores definieron una serie de principios para asegurar la eficacia de la ayuda, los cuales son:

- Apropiación de los países en desarrollo, acorde a sus enfoques y necesidades.
- Gestión orientada a resultados.
- Alianzas incluyentes para el desarrollo que fomenten la participación diversa.
- Transparencia y mutua rendición de cuentas.

Cabe destacar que la innovación de esta Alianza fue más allá de establecer estos principios; expertos entrevistados que participaron en los procesos comentan que se reconoció el papel de los donantes emergentes y la inclusión de otros actores de cooperación fuera de la OCDE y de los donantes tradicionales, con el objetivo de que la AGCED fuera un espacio inclusivo, participativo y, de este modo, eficaz en sí mismo. En 2016 se reunieron en Nairobi para promover los temas estratégicos de los Países de Renta Media y la eficacia de la CSS y triangular como impulsores de la Agenda 2030.

A partir de 2014, la OCDE comenzó a publicar reportes de los avances de la eficacia para el desarrollo. El último, publicado en 2019, contó con la contribución de 86 países y más de 100 socios para el desarrollo; su propósito fue el destacar progresos y desafíos para el avance de la Agenda 2030. Las conclusiones del informe infieren avances en la planeación de desarrollo nacional de los países; empero, recalcan que “los socios para el desarrollo están cada vez menos alineados con las prioridades de los países socios” (OCDE, 2019), por lo que debe incrementar el esfuerzo conjunto. Además, proponen fortalecer a las organizaciones de sociedad civil, pues su entorno se ha vuelto notoriamente desfavorable. Finalmente, arguyen

a seguir construyendo alianzas ya que “la eficacia llevará a resultados duraderos” (OCDE, 2019). La periodicidad de las evaluaciones permite inferir que la eficacia es un tema que aún se considera en la agenda del desarrollo, desde una perspectiva crítica que no sólo resalta los avances, sino también los desafíos.

En la parte de medición de eficacia desde el Sur, Besharati (2019) retoma un punto muy relevante: si bien el análisis de eficacia es más pertinente que nunca, los países del Sur, a través de más de cincuenta centros de investigación, han pugnado por contribuir a la discusión global sobre la eficacia de la CID. Su objetivo principal es repensar la agenda de eficacia considerando los retos que presenta su medición en términos de la CSS, la cual no puede ajustarse perfectamente a marcos internacionales convenidos desde el Norte. Por lo mismo, diversas iniciativas han surgido para sistematizar el monitoreo y la evaluación de la CSS. Los retos principales son las limitaciones de disponibilidad de datos, presupuesto y capacidades de los socios del Sur.

Producto de estas colaboraciones y de la crítica de que la AGCED y las plataformas de la OCDE no representan adecuadamente a los socios de la CSS, surgieron foros como el de Nairobi (2009) y Bogotá (2010). Además, en 2013, la Conferencia de Delhi de Donantes del Sur exploró los principios y modalidades fundamentales de la CSS e identificaron las brechas analíticas e institucionales. Estas conferencias tuvieron influencia en establecer un Grupo de Trabajo de Donantes del Sur para estimular la mejora en evidencia, conocimiento y entendimiento de la CSS y los métodos analíticos para medir su eficacia.

El Fondo India-Brasil-Sudáfrica para Alivio de la Pobreza y el Hambre (abreviado IBSA Trus-Fund) sugirió criterios de eficacia para países del Sur, que incluyen la apropiación y liderazgo nacional, impactos identificables, replicabilidad, innovación y el fortalecer las capacidades locales. La evidencia sugiere que el uso de estas herramientas ha sido más efectivo con apoyo de instituciones a nivel regional; por ejemplo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CELAC) diversos países latinoamericanos se han embarcado en iniciativas para cuantificar su cooperación. Esfuerzos similares se han hecho desde la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) a partir de 2007. Finalmente, la red de *think tanks*

del sur (NeST), establecida en 2014, ha priorizado el desarrollo de marcos metodológicos de CSS y ha sostenido siete discusiones técnicas desde 2015, la última en Río de Janeiro en 2017 (Besharati, 2019). Sus objetivos principales han sido la definición y cuantificación de CSS; el desarrollo de indicadores para medir su eficacia; el análisis de alianzas público-privadas; instrumentos de CSS y sistemas de reportes comunes.

#### 1.4 Del discurso a la práctica

Para desarrollar este apartado, se considera las entrevistas a expertos de la cooperación internacional para el desarrollo. Para comenzar, es importante recalcar que asimilan la eficacia como la calidad de la cooperación. Es decir, que los procesos se lleven a cabo no sólo para cumplir con los compromisos escritos en papel, sino que la cooperación sea responsable y realmente contribuya al desarrollo sostenible.

Son cuatro los hitos que identifican los expertos que explican la relevancia de la agenda de eficacia después de 2011. El primero, que el CAD unió fuerzas con el PNUD para crear en el marco de Bussan, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. El segundo es que, bajo esta alianza, diversos miembros inscribieron compromisos de efectividad. El tercero, el hecho de que, al ser la Alianza un foro multiactor, se incluyeron las opiniones y prioridades de la sociedad civil, el sector privado, sindicatos, fundaciones, donantes y receptores, así como cooperantes del sur como China, India y Brasil. El cuarto punto es que México jugó un papel destacado en las negociaciones y fungió como copresidente y miembro del Comité de Dirección de la Alianza.

Asimismo, la Agenda 2030 y sus objetivos de desarrollo sostenible, de acuerdo con Alonso (2021), rompió cuatro barreras tradicionales: la primera fue la frontera Norte-Sur. Esto quiere decir que la nueva agenda de desarrollo considera responsabilidades para todos los países, aunque diferenciadas, según sus capacidades. La segunda barrera rota fue la de lo doméstico y lo internacional. En este punto lo que destaca es que no se puede hacer cooperación sin coherencia

con políticas internas. En tercer lugar, se destaca que la AOD es importante, pero también hay que considerar los instrumentos y mecanismos que no computan como tal. Por último, es menester tomar en cuenta que todo interacciona, en particular el cuidado de los bienes públicos globales. A partir de lo anterior, se destaca la necesidad de construir un sistema de cooperación internacional para el desarrollo que amplíe su campo de acción, que integre actores multiversos, que alinee esfuerzos e incentive objetivos compartidos: la calidad de la cooperación recae en la calidad de las relaciones que tienen entre sí los actores que cooperan, ya que, si fallan, aprenderán juntos.

Los expertos sostienen que los recursos financieros no son el único factor para mejorar la cooperación, ya que hay países con financiamiento similar que logran desempeños protagónicos. Entre los elementos que resaltan, se encuentran el desempeño de sus agencias de cooperación o las instituciones / departamentos que gestionan la CID de los países. Las agencias son un actor fundamental en la cooperación para el desarrollo, y su buen hacer depende, en gran manera, de que cuenten con autonomía. Adicionalmente, deben tener a su alcance herramientas de diseño, monitoreo y evaluación, gestión de datos, certidumbre de financiamiento, aprendizaje e innovación para su mejora institucional; todo lo anterior acompañado de un buen perfil profesional de los implicados.

Otro factor de eficacia que mencionaron los entrevistados es el diálogo conceptual internacional. Esto se refiere a la presencia del país en espacios internacionales de discusión de la cooperación, pues les da presencia y protagonismo e influyen en la calidad de lo que otros quieren cooperar. En complemento con ello, una voluntad política clara es fundamental. En adición, en cuanto a los recursos, mencionan que es importante analizar en dónde se focaliza la cooperación y hacia dónde van las prioridades; así, es posible conocer las necesidades. En línea con lo anterior, las agencias deben construir diálogo con una multiplicidad de actores internos para integrar estas prioridades. Finalmente, son necesarios mecanismos de diálogo institucionales que gestionen las tensiones entre actores y, para ello, se debe contar previamente con un marco institucional lo más sólido posible, pues definen las pautas de las relaciones interinstitucionales. En

particular para la CSS y la cooperación triangular, resalta como factor de efectividad la cercanía (es decir, que al menos uno de los socios oferentes tenga similitudes culturales, lingüísticas o de desarrollo con el receptor) y la replicabilidad que se le pueda dar a los proyectos en otras partes de la región.

También cabe añadir que un buen proceso de cooperación considera las particularidades del ambiente y la red de actores. Se debe tener responsabilidad en la forma en que se involucran estos actores y, sobre todo, cuidar las expectativas de cada proceso. En este último punto, es imprescindible que las expectativas no sean insostenibles, y para lograr esto se requiere hacer análisis de riesgos, supuestos, de recursos y un monitoreo que no se enfoque únicamente en rendir cuentas, sino que aprender y ajustar conforme se lleva a cabo la implementación.

Los principales retos para el cumplimiento cabal de la agenda eficacia son que: 1) los cooperantes del sur no adquirieron la suficiente fuerza en las negociaciones de la agenda de eficacia (se considera que París es una declaración “muy Norte”) y 2) que los mismos miembros del CAD perdieron interés en ella, como identifican los mismos reportes de la OCDE. Por otro lado, los principios de eficacia planteados en la Declaración de París retoman el tradicional eje enfocado en recursos; es decir, la visión económica del desarrollo. Esto no necesariamente empata con la visión de desarrollo desde el Sur, en donde la cooperación se basa en el intercambio de conocimientos, en la adaptación a lo local y en la replicabilidad; y no en el solo financiamiento.

Lo anterior desemboca en una paradoja: por un lado, la necesidad de tener un foro global como la AGCED, con compromisos concretos, es más importante que nunca, a la luz de los apremiantes problemas del desarrollo. El modelo neoliberal no ha dado los resultados esperados: pocos empleos en países en desarrollo, polarización del ingreso y problemas globales como el cambio climático. Pero, a pesar de esta necesidad de coordinación, los obstáculos para revitalizar la agenda se multiplican, particularmente por un clima geopolítico poco favorable, como el conflicto Estados Unidos-China o la tendencia de los donantes tradicionales a inclinarse hacia una política exterior más nacionalista. Además, en espacios de



consenso entre actores, en general, los temas avanzan de forma lenta, pero la ventaja es que los acuerdos tienen mayor legitimidad.

Otros desafíos se basan, de acuerdo con las entrevistas, en la volatilidad de la voluntad política y la sujeción de la cooperación. Es decir, si hay cambios políticos, es muy posible que existan cambios en la cooperación y, con cada cambio de gobierno, es difícil determinar de antemano si se va a impulsar o a detener. Adicionalmente, la generación de un marco metodológico para medir la eficacia en general es costosa, sobre todo por la falta de información puntual y los aspectos políticos. Se mencionó en las entrevistas que, a nivel regional, la palabra eficacia no tiene buena recepción. Si bien sí hay intereses para evaluar los impactos, estas metodologías se enfocan más bien en la alineación de las acciones con la Agenda 2030, y también son complicadas, aunque sea un tema que definitivamente está en el interés de los cooperantes.

Por último, en cuanto a la pandemia de Covid-19, en general se reconoce que es el mayor reto de la historia contemporánea. No obstante, al menos en la región iberoamericana, la sorpresa fue que los proyectos de cooperación no disminuyeron como se proyectaba. Si bien, al principio, se puede hablar de una parálisis, gracias a la rápida adaptación a los esquemas virtuales la CID no quedó paralizada. Lo interesante es que la virtualidad, a partir de ahora, será más que una opción por el confinamiento: ha probado facilitar procesos y se prevé que se conserve en algunas etapas de los proyectos, siempre que la modalidad virtual no castigue los beneficios de las intervenciones comparada con una modalidad presencial. Finalmente, la pandemia fue tan disruptiva que creó consciencia de que los problemas ambientales y de salud van mucho más allá de las fronteras, por lo que impulsó un énfasis en temas globales.

### 1.5 México y la eficacia. Justificación de caso

“México tiene y podría tener una muy alta relevancia en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo” (Vázquez, 2010). El país cuenta con una amplia historia como partícipe de la cooperación al desarrollo. Con cada vez

mayor profesionalización y estructuras institucionalizadas en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), México se ha posicionado como un “cooperante emergente” en distintas modalidades: ayuda humanitaria, transferencias de conocimiento, intercambio científico, entre otras (Figuroa, 2014). La CID es, en México, uno de los pilares de política exterior, tal y como establece el artículo 89 de la Constitución. Es posible encontrar acciones de cooperación desde México desde mucho tiempo atrás, como se detalla en el siguiente capítulo.

Esta cooperación ha tomado forma, principalmente, en acciones o proyectos de naturaleza técnica y cultural (Bracho, 2015) y México tiene una posición en la CID consolidada mucho antes de la creación de la AMEXCID, por su calidad técnica conocida y consolidada. El papel de México como cooperante puede remontarse desde principios del siglo XX y, con los años, se han desplegado cada vez más acciones y más modalidades. El país también asume un papel dual en la cooperación para el desarrollo: como receptor y oferente de cooperación; además de la cooperación horizontal (fondos mixtos lo mismo con Norteamérica que con socios de Sudamérica).

La institucionalización de la CID en México tiene un importante anclaje en la cooperación que México ofreció a Centroamérica a partir de los años ochenta. De estas prácticas, surgieron mecanismos con mejores herramientas, como el Grupo Contadora, el Mecanismo de Tuxtla I y II y la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica hacia el Caribe. Sin embargo, fue hasta 1988 cuando la gestión de la CID se fue sofisticando en mayor grado. En este año, se creó el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), el antecedente más inmediato de la Agencia actual (Figuroa, 2014).

Cabe añadir que, de acuerdo con Bracho (2015) hasta años recientes, la CID en México era “modesta en volumen, no monetarizada y prácticamente descoordinada y sin planificación” (p. 42). Sin embargo, el mismo autor remarca tres hitos que han cambiado el papel de México como cooperantes: el primero, la adopción de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) en 2011; el segundo, la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para

el Desarrollo (AMEXCID) a partir de dicha Ley y, el tercero, que en 2013 el gobierno federal reafirmó su compromiso de asumir responsabilidades globales.

La LCID de 2011, cuyos pilares son agencia, registro, programa, sistema y fondo, establece que México realice acciones y programas de cooperación internacional para el desarrollo con diversos actores en distintas modalidades. Esto tanto para contribuir con los intereses nacionales como atender los de terceros países. Además, el mandato de la AMEXCID remarca la concepción de México como oferente y receptor. Adicionalmente, participa activamente en esquemas de cooperación triangular, sobre todo con Alemania (RENCID, 2019).

Sumado a lo anterior, es pertinente recalcar que el tema de eficacia ha estado presente en la agenda de cooperación mexicana. La misma LCID menciona que las acciones y proyectos de CID deben ser coordinados, monitoreados y evaluados. Sumado a ello, el país fungió en 2002 como sede de la Primera Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo, en donde remarcó la importancia de promover la plena integración de los principios de eficacia en el manejo de políticas nacionales. Posteriormente, fue promotor del cumplimiento del documento acordado en la conferencia -el Consenso de Monterrey-. Además, fue sede de la Primera Reunión de la AGCED en 2014 y ocupó la copresidencia de la Alianza.

México, como cooperante dual, asumió el compromiso de examinar la aplicabilidad de los indicadores de la AGCED: apropiación nacional, enfoque en resultados, alianzas incluyentes y transparencia y rendición de cuentas. La ahora AMEXCID se propuso ajustar los indicadores para medir la eficacia de la cooperación de forma que corresponda con las características del país aplicado a la cuantificación de la CSS que se realiza desde la SEGIB. Este informe apunta algunas áreas de oportunidad en cada rubro, sin ser demasiado exhaustivo. Sin embargo, esto denota el interés de la Cancillería por medir la eficacia de sus acciones de cooperación.

Aunque ni México ni la AMEXCID son líderes de eficacia, si la consideran un principio transversal en su despliegue de cooperación, lo que le permite construir y crear herramientas que son ejemplos para otros países. En primer lugar, destacan

sus herramientas de cuantificación de cooperación. Ya desde los años ochenta se contaba con sistemas SISTECOP, ACCES Oracle y, en 2009, SIMEXCID (Oxfam, 2018). Actualmente, es el Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID), el cual, desde 2013; es la herramienta de cuantificación de la cooperación ofertada. Por otro lado, la llamada INFOAMEXCID registra los proyectos realizados por la agencia. No obstante, la cuantificación no está exenta de retos, como desactualización.<sup>3</sup>

En segundo lugar, México participa en el Grupo de Expertos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>4</sup> para formular indicadores que reflejen la diversidad de flujos de recursos que se destinan al desarrollo, a destacar, los de la cooperación Sur-Sur. Adicionalmente, el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) funge como la hoja de ruta de la cooperación mexicana, como el pilar de programa de la LCID. Por último, el país ha participado con otros países de América Latina, Japón, España y Alemania en proyectos de fortalecimiento, para institucionalizar cuatro herramientas de monitoreo y evaluación para cooperación técnica y científica.

El principal reto que tiene AMEXCID en el periodo de gobierno 2018-2024, es la austeridad, ya que no sólo merma sus recursos financieros, sino que reduce su capacidad para hacer proyectos, de contratar personal, de insumos de plataformas informáticas o de contratar evaluaciones; en suma, poco a poco se pone en riesgo la institucionalidad. Sin embargo, la creatividad de la agencia ha logrado continuidad en algunos proyectos y que se adapte a las circunstancias del confinamiento por la pandemia. Dicho lo anterior, es importante recalcar que, si bien la AMEXCID coordina el 50% de los proyectos de la oferta de CID (RENCID, 2019) de la cooperación mexicana, hay muchos más actores cuyo papel y atribuciones, si bien no son registradas en una plataforma única, deben considerarse en cualquier análisis de la cooperación mexicana.

<sup>3</sup> En 2021, se actualizaron las bases 2018 y 2019; en 2022, la cuantificación de 2020.

<sup>4</sup> Sucesores de los ODM, son 17 objetivos adoptados en 2015 cuyos objetivos principales son erradicar la pobreza, a la vez que se protege el planeta (ONU, s. f.).

## 1.6 El debate actual

En conclusión, de este apartado se pueden extraer los principales factores que inciden en la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo, entre ellos: la voluntad política de los países; la institucionalización de la CID (por ejemplo, contar con una agencia, con planes de desarrollo y/o programas específicos); los recursos humanos y financieros; la gestión orientada a resultados; la concertación entre las partes para lograr la alineación de intereses y la apropiación de los beneficiarios. Con una adecuada medición de efectividad, será posible identificar qué funciona, aumentar los aprendizajes, descartar lo no funcional y emitir recomendaciones más precisas (White, 2009).

Una cooperación eficaz es una cooperación de calidad, responsable y con impactos sostenibles, que realmente abone al alivio de la pobreza y a la mejora de las condiciones de vida de quienes reciben la cooperación. Sin pugnar por una mayor eficacia en la ayuda, que esté mejor pensada y mejor organizada, no basta con aumentar su volumen. La cooperación internacional para el desarrollo debe ser ágil y adaptarse a las necesidades de los socios receptores como primer paso para ser eficaz. Adicionalmente, se debe contar con evaluaciones en las diversas etapas de implementación de los proyectos, con el fin de encontrar puntos de mejora y buscar los mejores resultados posibles. Sin embargo, como explica el estado del arte, son una multiplicidad de factores los que inciden en la eficacia; por mencionar algunos, la armonización, dar voz a los sujetos involucrados, el manejo adecuado de proyectos, el contar con herramientas de monitoreo y evaluación, una institucionalización y capacidad técnicas acompañadas de transferencia de conocimientos. Por lo anterior, la Declaración de París y la AGCED comprometen tanto a socios donantes como receptores a trabajar conjuntamente bajo los marcos convenidos.

El principal reto es que se identifica una fatiga en la propia agenda de la eficacia. Si bien en años anteriores fue privilegiada y se reformó en múltiples ocasiones, como se vio en el segundo apartado del capítulo, actualmente parece verse una parálisis en la voluntad para seguir impulsando esta agenda. Para

continuar avanzando en el tema, es necesario, en primer lugar, reconocer esta fatiga; en segundo lugar, impulsar la coherencia de políticas y, muy importante, entender que la cooperación facilita, promueve y apoya el desarrollo, pero no resuelve los problemas de raíz. Por ende, debe acompañarse de políticas y procesos locales que la hagan sostenibles. Finalmente, se debe poner atención a los procesos administrativos, pues la cooperación no se limita al aspecto político, sino también requiere mecanismos administrativos para ejecutarla y la eficacia depende de ello.

México es un país con una posición estratégica en América Latina, lo que ha conllevado que se desempeñe como un socio en cooperación Sur-Sur y triangular importante para el desarrollo regional. A la vez, el país es socio de América del Norte en esquemas horizontales, como oferente y receptor. Además de esto, por niveles de ingreso sigue siendo elegible para recibir cooperación, por lo que es un caso pertinente para realizar un estudio de caso de eficacia de la CID multifacética. De este modo, resulta pertinente analizar bajo qué circunstancias se logran mejores resultados, y si los factores encontrados en la literatura, empíricamente, muestran una alta incidencia en la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo.

Como consideración importante, cabe resaltar que en opinión de algunos expertos y la literatura sobre el tema, no hay una “receta” para medir la eficacia o para saber qué tipo de alianzas deben incluirse en cada proyecto. Cada uno tiene su propio ecosistema, pero requiere fundamentalmente compromiso y asociaciones. Entonces, se puede decir que existen pautas generales que deben aplicarse en todas las acciones de cooperación para asegurar que su impacto sea lo más sostenible y de calidad posible, con la adaptabilidad que deba tener de acuerdo con las circunstancias de cada programa de cooperación para el desarrollo.

El analizar cada uno de los factores mínimos y suficientes de eficacia de la cooperación para el desarrollo en el caso mexicano permite vislumbrar la importancia de cada uno y crear un marco metodológico que pudiera aplicarse, posteriormente, a cualquier país con características similares (en términos de ingreso, nivel de desarrollo, región; es decir, un país de renta media latinoamericano que funge como cooperante emergente y como socio receptor y donante). En suma,

este pretende ser un ejercicio replicable que abone a la literatura sobre la eficacia de la cooperación para el desarrollo, desde una perspectiva teórica y empírica y al servicio público, con recomendaciones puntuales.



## **Capítulo 2. México y su experiencia en la agenda de la eficacia para el desarrollo desde sus instituciones gubernamentales.**

En años recientes, dos tendencias han cambiado la concepción de la CID: una de ellas, la falta de efectividad y los retos compartidos en materia de seguridad (Piefer, 2014). Retomando la primera, se denotó la necesidad de pasar de un enfoque tradicional, caracterizado por su verticalidad, a uno horizontal en las prácticas de cooperación. En palabras de Soria (2008, p.23):

La adopción de las denominadas metas del milenio, aunada a las constantes críticas sobre la efectividad de la ayuda al desarrollo para cumplir con sus objetivos, [...] sin duda han contribuido en los últimos años a la generación de un consenso entre gobiernos, organismos internacionales, agencias de desarrollo y organizaciones no gubernamentales sobre la necesidad de repensar las formas tradicionales de la cooperación internacional para el desarrollo y dar paso a políticas más eficaces y eficientes.

Con ese propósito, diversos países se apoyaron en sus instituciones y, en particular, en sus agencias de cooperación. En esta línea, el liberalismo institucional establece que son las instituciones quienes dotan de certidumbre y confianza a los actores, por lo que facilitan y mejoran los esquemas de cooperación. México no es la excepción: en 2011, creó la AMEXCID, cuyo propósito fue mejorar la capacidad del gobierno en la materia. Sin embargo, teórica y empíricamente la eficacia depende de una multiplicidad de factores, entre ellos, la estructura de sus operaciones y el grado de autonomía de sus agencias, así como la disponibilidad presupuestal.

A partir de ello y en línea con la teoría institucionalista, el análisis de la eficacia de la cooperación mexicana que se realiza en este trabajo parte desde la óptica de sus instituciones gubernamentales, particularmente la AMEXCID. Empero, es importante mencionar que no toda la cooperación mexicana es gestionada por su agencia o llevada a cabo por sus organismos gubernamentales. No obstante, para realizar un análisis de la eficacia de la cooperación en un país desde una perspectiva institucionalista, toma relevancia partir de los canales oficiales, con el fin de, posteriormente, emitir recomendaciones para mejorar el desempeño de la cooperación. La relevancia es que, a partir de una mejora en la gestión de los proyectos, incrementa la probabilidad de éxito en los resultados.



Este apartado pretende analizar la eficacia de la cooperación mexicana desde la oferta y la recepción a partir de la creación de la AMEXCID. Para ello, se divide en cinco secciones. En la primera, hace un recuento de la cooperación mexicana en términos generales; en específico, su posicionamiento como actor dual de la cooperación para el desarrollo, con énfasis en sus aportaciones a la agenda de la eficacia. Con esto, las siguientes dos secciones abordan la experiencia mexicana de oferta y recepción de CID con miras a la eficacia y se incluyen los retos por la crisis sanitaria global de 2020. Finalmente, las dos últimas secciones se enfocan en concluir, a partir del análisis, las buenas prácticas y áreas de oportunidad del ejercicio de la CID mexicana para que sea más eficaz, considerando la perspectiva de la política de cooperación para el desarrollo en la administración mexicana 2018-2024.

## 2.1 México como cooperante emergente y actor dual de la cooperación para el desarrollo.

México tiene una larga historia de cooperación. Esta ha tomado forma, principalmente, en una modalidad técnica y cultural (Bracho, 2015), pero cada vez ha desplegado más acciones y modalidades: ayuda humanitaria, recursos humanos, conocimiento, financiamiento y cooperación científica (Figuroa, 2014). El papel de México como cooperante puede remontarse a principios del siglo XX, cuando, en 1900, el país donó recursos a las víctimas de un desastre natural en Estados Unidos, siendo este el registro de ayuda humanitaria más antiguo. Después de esto, el gobierno continuó desplegando acciones en caso de desastres.

En la década de los treinta, la cooperación desplegada por México fue principalmente educativa y técnica: becas y donación de libros de texto gratuitos y prestación de servicios de ingeniería. Esta tendencia se extendió en los cuarenta, con la construcción de “Escuelas México”.<sup>5</sup> Adicionalmente, México fungió como uno de los receptores de refugiados de la Guerra civil española más importante del mundo (Figuroa, 2014). Después de la Segunda Guerra Mundial, México fue

---

<sup>5</sup> Programa de apadrinamiento de escuelas públicas en América Latina que llevaban el nombre de la nación que apoyaba concretamente el programa (Figuroa, 2014).

entusiasta en colaborar con los propósitos de Naciones Unidas, en particular con el referente a lograr el desarrollo de los pueblos. En los años sesenta, fue un actor de búsqueda de términos favorables de intercambio comercial y el aumento de precio de materias primas.

Fue a partir del gobierno de Adolfo López Mateos y Luis Echeverría (1958 a 1976) que la política tuvo miras globales y regionales y que la cooperación se constituyó cada vez más en la diplomacia mexicana. Por ello, en esta época, se “fueron perfeccionando los principales instrumentos y modalidades de cooperación internacional de México que siguen aún vigentes” (Figueroa, 2014, p. 39). También las áreas geográficas de su cooperación se extendieron más allá del continente, en África, Medio Oriente y Asia. A principios de los años sesenta, México donó escuelas portátiles a más de 17 países. Igualmente, formó parte de un programa de cooperación internacional con gran impacto, el cual fue capaz de contribuir a alimentar a una población creciente y atender el problema del hambre: la Revolución verde. En este programa, México transfirió variedades de maíz y trigo que catapultaron la producción de cereales en el mundo en desarrollo (Figueroa, 2014).

Adicionalmente, el país jugó un papel importante en los procesos de pacificación de Centroamérica, con el Grupo Contadora en la década de los años ochenta. De ahí se dinamizaron las relaciones de cooperación con la región. Esto no es de extrañarse, pues la vecindad conjunta con esta región impone retos compartidos de seguridad nacional; prueba de ello, la enorme cantidad de refugiados que llegaron al país provenientes de Guatemala y Nicaragua, producto de sus conflictos internos.

Otra acción de cooperación importante para Centroamérica, y un paso importante para la institucionalización del ejercicio de la CID, fue el Acuerdo San José, en el que México y Venezuela se comprometieron al suministro de petróleo con créditos. En la década de los noventa, surgieron mecanismos de concertación como el Mecanismo Tuxtla, bajo el cual se suscribió el Acuerdo General de Cooperación y el Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica (Figueroa, 2014).

Con cada vez mayor profesionalización y estructuras institucionalizadas en la Cancillería, México se fue posicionando como cooperante en distintas modalidades: ayuda humanitaria, transferencias de conocimiento, intercambio científico, entre otras. Específicamente, la institucionalización tiene un importante anclaje en la cooperación que México ofreció a Centroamérica a partir de los años ochenta. De estas prácticas, surgieron diversos mecanismos con más forma, como los ya mencionados Grupo Contadora, el Mecanismo de Tuxtla I y II y la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica hacia el Caribe. Aunado a ello, a nivel nacional, desde los años setenta, el Departamento de Asistencia Técnica se encargaba de coordinar la cooperación técnica y científica con cualquier país en general y, en 1971, se creó la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional dentro de la SRE (Figueroa, 2014).

Sumado a ello, es importante retomar la discusión internacional sobre la eficacia de la ayuda tradicional para explicar cómo se consolidó la necesidad en el país de avanzar hacia una mayor institucionalización. Desde los años noventa y con el cuestionamiento de la AOD como la herramienta principal de fomento al desarrollo, surgieron escasez de recursos públicos y competencia por los mismos. Por ello, las Metas del Milenio se consolidaron como objetivos concretos para resolver el problema de asignación de recursos.

El desafío de contar con una posición clara y estratégica de México ante el desarrollo se agudizó. México resolvió parcialmente el desafío elaborando la Nota Estratégica del País (NEP) en 1996. En ella, estableció de manera clara su doble condición como oferente y donante, sus objetivos, estrategias y criterios. La importancia de este documento también radica en que, para el país, se debía “transitar de la cooperación tradicional, de corte asistencial [...], a una nueva cooperación [...] que promueva la participación de varios actores y la movilización de recursos internos [...]” (SRE, 1996).

A partir de 1998, la gestión de la cooperación internacional para el desarrollo se fue sofisticando en mayor grado. En este año, se creó el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), el antecedente más inmediato de la AMEXCID (Figueroa, 2014). Este organismo, desconcentrado de la Secretaría de Relaciones

Exteriores, tenía el propósito de diseñar y conducir la política exterior mexicana en la materia, lograr mayor coordinación de esfuerzos y hacer el ejercicio de cooperación para el desarrollo más eficiente (Berruga, 2000).

Empero, la vida de la iniciativa -y el dinamismo de la institucionalización- fueron cortos, pues tan sólo dos años después, Vicente Fox ordenó su desaparición para darle prioridad a otras áreas de política exterior (Figuroa, 2014). En estos años y hasta la creación de la nueva agencia, la cooperación fue encargada a la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (Prado, 2014). Bajo este contexto, surgieron cambios trascendentales en el sistema de cooperación internacional con el establecimiento de los ODM. Pero para México, pasarían algunos años en que la eficacia y la CID dejaran el segundo plano, pues la prioridad en política exterior, desde la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), fue en el ámbito económico internacional (Soria, 2008).

Soria (2008) afirma que durante administración presidencial de Fox (2000-2006) la política mexicana de CID se debilitó institucionalmente pues, adicional a la desaparición del IMEXCI, se ignoró el proyecto de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, propuesta formulada desde la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000). Consecuentemente, la política de cooperación internacional para el desarrollo persistió sin un marco jurídico robusto.

Las principales consecuencias en la eficacia de la CID ante la falta de regulación fueron palpables en tres dimensiones: en primer lugar, la dimensión operacional. La dispersión de la CID en diversas áreas dentro de la Cancillería tuvo como resultado falta de claridad en el reparto de competencias y recursos. Al no haber planificación estructurada, la eficacia de las acciones en el rubro se vio afectada (Soria, 2008). En segundo lugar, la coordinación institucional a falta de un marco jurídico único. Es decir, sin un mandato, la SRE no tenía un respaldo claro de ser coordinadora e interlocutora, lo cual propició que otras dependencias y actores desplegaran sus propias agendas de cooperación sin congruencia entre sí. El efecto directo de este retroceso institucional en la eficacia de la cooperación fue duplicidad de esfuerzos y un uso ineficiente de los escasos recursos con los que contaba el país para su ejercicio. Finalmente, en la dimensión externa, impidió que

el país consolidara su papel como oferente haciendo “su impacto, difusión y visibilidad mínimos” (Soria, 2008, p.25). Por ello, desde 2007, se retomaron las discusiones para retomar el proyecto de ley en la materia. Se reconoció de este modo la necesidad de enmarcar las acciones de México en el rubro, impulsar el proceso de fortalecimiento institucional y articular institucional, jurídica y financieramente la política mexicana de CID.

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) tuvo repercusiones en la institucionalización de la CID en México. Se dio visibilidad a la materia gracias a la participación del Congreso en la discusión de la ley, con aportaciones de las secretarías de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público y desde la academia y el sector social (por ejemplo, el Instituto Mora y el OXFAM). Ya desde 2007 Rosario Green había presentado en el Congreso la iniciativa, que fue enviada para promulgación cuatro años después. A finales de ese año, se organizó el *Seminario de Alto Nivel de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, el cual contó con la participación de agencias de Alemania, Chile, España, Estados Unidos y Japón, así como representaciones de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión Europea, la OCDE y el PNUD. Su fin último fue el de ser el marco jurídico puntual de la materia y encauzar las directrices nacionales en la materia, así como evitar la duplicación de esfuerzos y coadyuvar a la transparencia y rendición de cuentas en el ámbito (Green, 2014).

De acuerdo con Bracho (2015), previo a la institucionalización consolidada en 2011, la CID en México era “modesta en volumen, no monetarizada y prácticamente descoordinada y sin planificación”. Sin embargo, la adopción de la LCID y la creación de la AMEXCID en 2011 y el hecho de que en 2013 el gobierno federal fue sede del foro que dio vida a la AGCED pueden mostrar voluntad política con un mayor compromiso en la CID. Como se describió en el capítulo anterior, el liberalismo institucional establece que las agencias dotan de mayor certidumbre y planificación los esfuerzos, por lo que estos hitos de la historia de la cooperación mexicana reviraron el ejercicio de CID, con un marco legal robusto y una agencia gestora de las acciones en la materia.

Por un lado, la LCID establece que México realice acciones y programas de cooperación internacional para el desarrollo con diversos actores en diversas modalidades. En la misma, se estableció la creación de la AMEXCID, pues era necesario coordinar y sintonizar la política exterior con la CID, así como lograr mayor predictibilidad en las acciones de México, contribuir a los intereses nacionales y de terceros países y conducir la política del gobierno en la materia (Prado, 2014)

En este sentido, la agencia, la cual es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, “tiene atribuciones específicas para abordar los asuntos relacionados con la Cooperación Internacional para el Desarrollo” (Gobierno de México). El mandato de la agencia reafirma el posicionamiento de México como actor dual; es decir, tanto oferente de cooperación como receptor. Adicionalmente la LCID estableció el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID), el cual es el documento que guía las acciones en la materia. Otros mecanismos de apoyo son el Registro Nacional de Cooperación Internacional (RENCID), que es la plataforma de cuantificación de la oferta de CID mexicana; el Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID), como pilar financiero; y el Consejo Consultivo de la AMEXCID, órgano colegiado cuyo fin es tanto contribuir en la elaboración del PROCID como el de diseñar las políticas públicas en torno al tema (CAD, 2018).

Ya con una agencia -y en coordinación con las áreas políticas de la SRE y otras dependencias de la Administración Pública Federal (APF)-, México participó de manera activa en las negociaciones de la Agenda 2030 y en 2016, fue el primer país en presentar una revisión voluntaria el cumplimiento de compromisos de la AGCED. En compromiso con el cumplimiento de estos objetivos, el país ha instaurado instituciones de seguimiento, tal como el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el cual año con año anuncia avances, planes y programas desde el gobierno (CAD, 2018). Adicionalmente, en 2020 se presentó la Estrategia Legislativa para la Agenda 2030, cuyo propósito es identificar áreas de oportunidad en las leyes vigentes para lograr el desarrollo sostenible.

La LCID, por un lado, permitió ordenar las áreas que realizan acciones de cooperación al interior de la propia SRE. Por ejemplo, el Proyecto Mesoamérica,

una iniciativa de cooperación enfocada en desarrollo e infraestructura, es coordinado por la AMEXCID. Su antecesor, el Plan Puebla-Panamá, no dependía de la URECI. La ley también dio lugar a una Dirección General de Planeación y Evaluación. Por otra parte, gracias a la institucionalización fue posible avanzar en el área presupuestal, uno de los elementos de eficacia.

En suma, en cuanto a la historia de la institucionalización de la cooperación mexicana, es pertinente retomar las palabras de Figueroa (2016, p. 393-394): “la Secretaría de Relaciones Exteriores nunca tuvo el monopolio de la cooperación internacional”. Como se apreció, desde la primera década del milenio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, muy independiente de la Cancillería, administraba en elevado grado la cooperación con el exterior, mientras que la Secretaría de Relaciones Exteriores se enfocaba, con pocos recursos, en la cooperación técnica y científica (Girardo, 2018). No obstante, el poder de la Secretaría de Relaciones Exteriores en coordinar y ejecutar la cooperación mexicana ha ido en aumento, principalmente a causa del establecimiento de un marco jurídico que tuvo como consecuencia la creación una agencia de cooperación, aunque supeditada a la Cancillería: la AMEXCID.

## 2.2 Experiencia de eficacia para México como socio oferente

A pesar de que se enmarcó la práctica de CID en México no sólo en las leyes, sino con las instituciones y programas mencionados, es importante analizar el efecto que esto tuvo en el ejercicio mexicano de cooperación. De manera general, Prado (2014, p. 54), quien hizo un análisis tres años después de la implementación de estas estrategias, remarca que, a pesar de los avances registrados, existió un alto grado de incumplimiento en los programas, de alrededor del 80%, lo cual afectó las expectativas que se crearon cuando se implementaron estos instrumentos. El autor atribuye estas fallas, principalmente, a la securitización de la agenda de la CID en el periodo calderonista (2006-2012), la descoordinación en actividades y procesos y el solapamiento de entes gubernamentales en la materia. En el periodo de Enrique



Peña Nieto (2012-2018) la principal limitante fue la falta de voluntad política -lo cual se tradujo en recursos limitados- de cumplir cabalmente con la LCID (Prado, 2014).

En este apartado, con el fin analizar la eficacia de la oferta mexicana de cooperación partiendo de su agencia, es importante definir qué es una agencia de cooperación y cuáles son sus funciones. Como delimitación conceptual simple, se puede decir que las agencias de desarrollo son entidades que tienen como fin la redistribución de recursos a nivel internacional y que buscan mejorar la calidad de vida de las personas alrededor del mundo, con enfoque particular en países en desarrollo (Martens, 2005).

Gulrajani (2017) explica que las agencias de desarrollo son parte de las instituciones de los Estados y forman parte de su política exterior para la cooperación entre un donante y un receptor. Es posible definir las como organizaciones primarias delegadas con la responsabilidad de la cooperación para el desarrollo y, por lo tanto, representan las prioridades de desarrollo a nivel global del país al que pertenecen. Tienen un mandato inusual, pues deben asistir a personas fuera del territorio nacional, al mismo tiempo que preservan el interés nacional. En casos como el de México, Chile u otros países de papel dual, también trabajan para mejorar el bienestar de su población, en su papel de receptores de cooperación.

La función principal de las agencias, de acuerdo con Martens (2005), es mediar la transferencia de recursos entre donantes y receptores y buscar la alineación de intereses y expectativas entre ambos; es decir, como mediador para lograr una mayor alineación de las preferencias entre ambas partes. Este es un punto importante, ya que tomar en cuenta los intereses del receptor no es menor: nace de las críticas sobre la eficacia de la ayuda internacional y el fracaso que ha tenido en mejorar la redistribución de recursos y la vida de las personas, sobre todo de países en desarrollo. No obstante, la riqueza del mundo no sólo no se distribuye, sino que se concentra en el 1% de la población mundial (Bayón, 2019). Ayllón (2007) argumenta, de igual manera, que algunos sostienen que la cooperación es ineficaz, pues la pobreza no ha podido erradicarse y se mantienen estructuras de dependencia de los países en vías de desarrollo a los países desarrollados. Dicho



esto, la alineación de intereses y una mayor horizontalidad de la ayuda es necesaria para la eficacia, tal y como retratan los Principios de París, por lo que la intermediación de las agencias es un factor importante en los procesos de negociación.

Una pregunta que surge en torno a las agencias es que, al ser producto de la voluntad de los gobiernos y un “brazo” de la política exterior de los países, ¿realmente son eficaces en la cooperación para el desarrollo o simplemente reflejan el interés nacional? Algunos autores, tales como Groenemeyer (1995), sostienen que la ayuda de un país a otro es calculada con base en sus intereses geopolíticos; adicionalmente, la autora remarca que la institucionalización y profesionalización de las agencias es simplemente una estrategia de poder. Ayala (2018, p. 84) añade que, a lo largo de las décadas, muchos donantes que han provisto ayuda no sólo lo hacen por razones humanitarias, sino para “fortalecer sus intereses económicos, políticos y estratégicos”. No obstante, Maizels y Nissanke (1984) concilian estas posturas al apuntar que la cooperación no sólo se explica a partir del interés nacional, sino que también se complementa de un interés altruista de ayudar al desarrollo, y que estos dos intereses no necesariamente están en confrontación. De este modo, es posible obtener beneficios duales: contribuir a extender la influencia política de los donantes, al mismo tiempo en que se sanan las penurias de millones de personas (Collier, 2016).

En este sentido, de acuerdo con Nilima Gulrajani (2017), el equilibrio entre que una agencia cumpla tanto con su responsabilidad a sus gobiernos como a los principios de cooperación internacional depende de su grado de autonomía. Esta autonomía quiere decir, en pocas palabras, que la agencia sea libre de actuar con dependencia a otras estructuras de gobierno. La autora define la autonomía en seis dimensiones:

1. Autonomía estructural: libertad de líneas jerárquicas a otros actores gubernamentales, incluidas otras estructuras de gobierno, la rama ejecutiva y la legislativa.
2. Autonomía financiera: libertad de negociar y administrar los recursos financieros para el desarrollo. Esto se puede lograr al permitir a la agencia

elegir sus instrumentos y áreas de acción basadas en necesidades, más allá de los intereses diplomáticos.

3. Autonomía de intervención: libertad de tener que reportar, de evaluaciones y de auditorías excesivas. Esto porque los mecanismos de reporte pueden reducir la credibilidad del oferente, incrementar la duplicación e ineficiencia y que las evaluaciones y no los impactos se conviertan en un fin por sí mismas.
4. Autonomía legal: la agencia de desarrollo tiene una personalidad legal vinculante asociada con intereses humanitarios, con el objetivo de darle defensa contra presiones domésticas.
5. Autonomía política: libertad para definir y adaptar las políticas de desarrollo. Esta independencia protege a la agencia de servir exclusivamente al interés nacional a través de políticas de desarrollo.
6. Autonomía gerencial: libertad de elegir y utilizar insumos para actividades de desarrollo. Estas elecciones las deben hacer expertos, lo cual resulta en mejor elección de programas, incentiva la alta calidad de experiencia de los actores involucrados, facilita la innovación y resulta en acciones que, en efecto, van acorde con principios humanitarios.

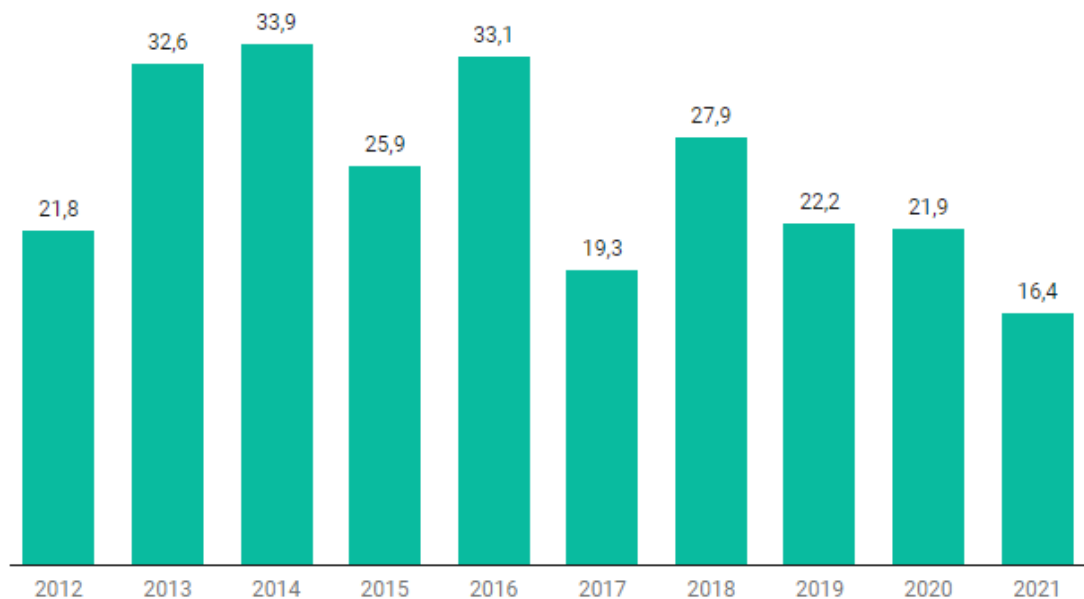
Al aplicar las seis dimensiones en el caso de la AMEXCID, los hallazgos y el análisis sugieren lo siguiente:

1. Autonomía estructural: Como en otros países, la agencia mexicana forma parte del organismo encargado de relaciones exteriores, por lo que no cuenta con libertad jerárquica de otro actor gubernamental. Además, en el ámbito organizacional, se rige por el Reglamento Interior de la SRE; no cuenta con oficinas en el exterior, sino que sus acciones se dirigen desde los Consulados y Embajadas de México en el mundo (CAD, 2018). Adicionalmente, en la formación del PROCID, se toman en cuenta a más de veinte oficinas de gobierno, y es este programa el que rige sus marcos de acción, por lo que se puede argüir que en cierta medida depende de la voluntad de estas otras ramas de gobierno. Finalmente, tampoco es independiente ni de la rama

ejecutiva –al ser facultad del presidente de la República de México dirigir la Política Exterior del país– ni de la legislativa –al ser la que decide el monto de presupuesto con la que cuenta la agencia.

2. Autonomía financiera: el presupuesto de la AMEXCID refleja la falta de voluntad política del gobierno mexicano de fortalecer sus proyecciones al exterior por medio de la CID. El monto de recursos asignado a la agencia, al ser un organismo gubernamental, está establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el cual presenta el Ejecutivo a la Cámara de Diputados para su aprobación. Como muestra la Figura 1, el presupuesto es limitado y, además, ha tenido bajas importantes. La caída más pronunciada fue de 2020 a 2021, cuando se redujo en casi 25% el presupuesto asignado.

Figura 1: Presupuesto asignado a la AMEXCID en el Presupuesto de Egresos de la Federación, 2012-2021.



Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012-2022, ramo 5. Disponible en Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Nota: Presupuesto en millones de dólares.

Sumado a ello, uno de los sostenes financieros de la agencia, el cual como se explicó en la sección anterior es el FONCID, al ser administrado mediante un fideicomiso, desapareció con los recientes recortes de la administración

2018-2014. Si bien la AMEXCID cuenta con recursos de fondos compartidos con otros países (por ejemplo, fondos conjuntos con Chile, Alemania, España o Uruguay), la desaparición del FONCID en 2020 arroja incertidumbre sobre el futuro del financiamiento de los proyectos gestionados desde de la agencia. Adicionalmente, el criterio de Gulrajani de autonomía presupuestal exige la libertad de administración de los recursos. El FONCID no sólo era administrado por la AMEXID, sino también por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la misma SRE. Por lo tanto, no se puede decir que la agencia cuente con algún tipo de autonomía presupuestal y este es, de hecho, uno de los mayores retos que tiene la agencia al operar.

Sin embargo, como respuesta a estos desafíos y para sumar recursos, la AMEXCID ha podido establecer fondos conjuntos con socios multilaterales y bilaterales. Así la AMEXCID tiene la facultad de recibir recursos externos y ejercerlos (CAD, 2018). Esta parte fortalece en alguna medida las restricciones presupuestales que tiene la agencia, pero no se puede decir que sea suficiente para mitigarlo.

Además, es complejo identificar el gasto real en acciones de cooperación internacional desde otras dependencias de gobierno más allá de la AMEXCID pues no existe una línea presupuestal específica. Por tanto, las erogaciones que hacen otras dependencias de la administración pública federal especialmente, no se registran. Si acaso, se puede conocer las aportaciones y pagos de cuotas a organismos internacionales que, en muchos casos, se consideran también cooperación internacional o incluso, derivan en proyectos de cooperación.

3. Autonomía de intervención: En cuanto a este rubro, la AMEXCID debe elaborar anualmente un informe de rendición de cuentas. Entre ellos, se incluye la publicación de informes periódicos de actividades, rendición de cuentas en portales de transparencia y audiencias públicas de rendición de cuentas. Como cualquier otra dependencia de gobierno, está sujeta a ser auditada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Si los recursos vienen de otros medios, nacionales e internacionales, la LCID establece que

de igual modo son sujetos a mecanismos de transparencia. Adicionalmente, se cuenta con una plataforma cuyo objetivo es registrar los participantes, proyectos y acciones de México, así como informes y evaluaciones y todo lo relacionado con el ejercicio de recursos financieros de cooperación (CAD, 2018). Esto no podría interpretarse por sí mismo como un impedimento para la eficacia de la agencia; empero, la agencia está sujeta a cualquier petición sobre las áreas de su competencia. Sumado a lo anterior, el Consejo Consultivo de la AMEXCID informa las evaluaciones de los resultados de las acciones de la agencia (CAD, 2018). En el consejo, compuesto de miembros de 20 dependencias federales, cada uno tiene voz y voto.

4. Autonomía legal: Este criterio, que se refiere a la personalidad legal que tiene la agencia, vinculada con intereses humanitarios, tampoco se cumple en su totalidad en el caso mexicano. Si bien la LCID le da el fundamento jurídico a la CID mexicana, al constituirla como un compromiso de Estado y haciéndola obligatoria y otorga facultades específicas a la AMEXCID, en ningún momento se establece entre ellas la obligación de la agencia velar por el interés humanitario. Entre las atribuciones de la AMEXCID sí se incluye coordinar acciones de cooperación, coadyuvar en la elaboración del PROCID, celebrar acuerdos, entre otras; sin embargo, no se incorpora el aspecto de lucha contra la precariedad de las condiciones de vida de las personas entre los artículos de la ley. Consecuentemente, no se tiene un fundamento legal claro que proteja a la agencia si se le acusa de favorecer los principios internacionales más allá del interés nacional.
5. Autonomía política: la autonomía política de AMEXCID es limitada, aunque no inexistente. Esto porque, según el criterio, la agencia debería tener la libertad de definir y adaptar las políticas de desarrollo. Sin embargo, PROCID es el documento que guía el ejercicio de la cooperación mexicana. Como ya se dijo anteriormente, en la elaboración del documento participan más de veinte oficinas de gobierno. Además, el Plan está alineado al Plan Nacional de Desarrollo (PND) y al Programa Sectorial de Política Exterior. Entonces, la agencia debe seguir los lineamientos de este documento, en el cual se

establecen las estrategias de acciones de la CID. En dicho documento, se consideran la política general de la CID, las áreas geográficas prioritarias de la oferta de CID mexicana, los sectores prioritarios de cooperación, los medios y estrategias para el cumplimiento de PROCID y el mecanismo de coordinación y concertación para instrumentar la CID con las dependencias de la Administración Pública Federal (CAD, 2018). Por lo tanto, no se podría decir que la agencia como tal tiene la libertad en cuanto a las políticas de desarrollo; más bien, es un brazo ejecutor de las mismas, las cuales deben alinearse a las prioridades de desarrollo a nivel nacional.

6. Autonomía gerencial: La autonomía gerencial de la AMEXCID, la cual es la libertad para elegir y utilizar insumos para las actividades de desarrollo, también está supeditada a la Cancillería.

Como diagnóstico general, la autonomía política y gerencial empodera a las agencias a decidir cursos de acción y a formar preferencias. La legal, estructural, financiera y de intervención permiten que estas preferencias se conviertan en acciones. Como refuerzo a los criterios anteriores, es preciso remarcar que Prado (2019) alude a que la eficacia de la ayuda sólo puede lograrse, en términos generales con la capacidad institucional y financiera de los gobiernos. Por tanto, en palabras del autor: “es posible concluir que la misma estructura de las agencias es la que determina que los programas sean eficaces” (Prado, 2019, p. 1124).

Para reforzar el argumento de las áreas de oportunidad que tiene el país en el ejercicio de oferta de CID, sumado a la evaluación de las dimensiones de autonomía de su agencia, se ofrecen los datos duros de recursos desplegados. Así, es posible tener una perspectiva comparada -la cual data del primer registro del RENCID<sup>6</sup> de las prioridades, recursos y destinos de la cooperación mexicana.

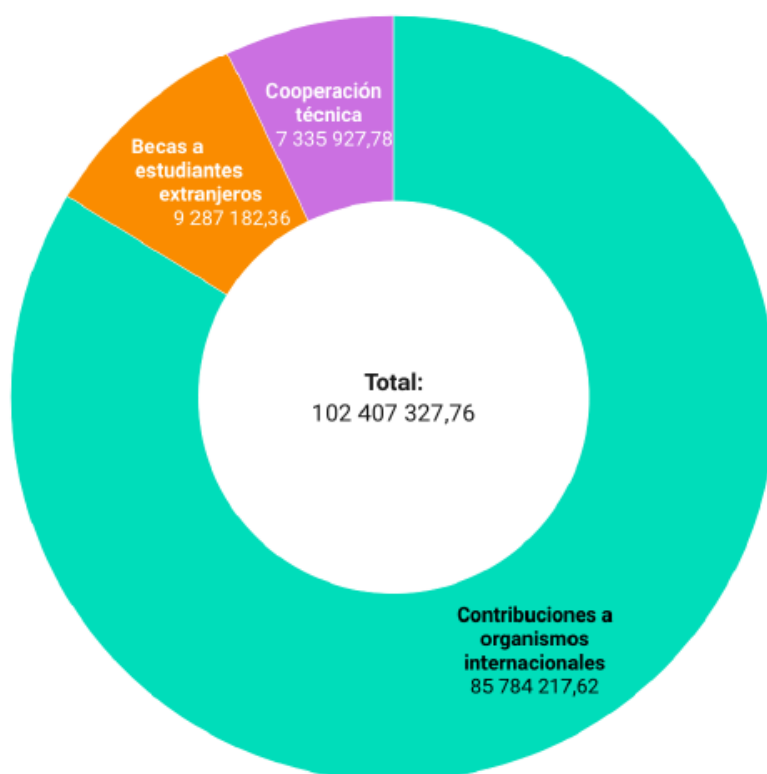
De acuerdo con los últimos datos disponibles del RENCID, elaborados en colaboración con las instituciones de la APF, se estimó un gasto de oferta de CID de 102.4 millones de dólares. De estos, como muestra la Figura 2, 84% se destinó como contribución a organismos internacionales (voluntaria y por obligaciones

---

<sup>6</sup> Se toma este periodo debido a la disponibilidad de los datos.

adquiridas); 9% de becas a estudiantes extranjeros y 7% a cooperación técnica, rubro que suma la cooperación ofrecida a través del intercambio y participación de expertos, proyectos enfocados en el desarrollo y los gastos operativos de las misma AMEXCID.

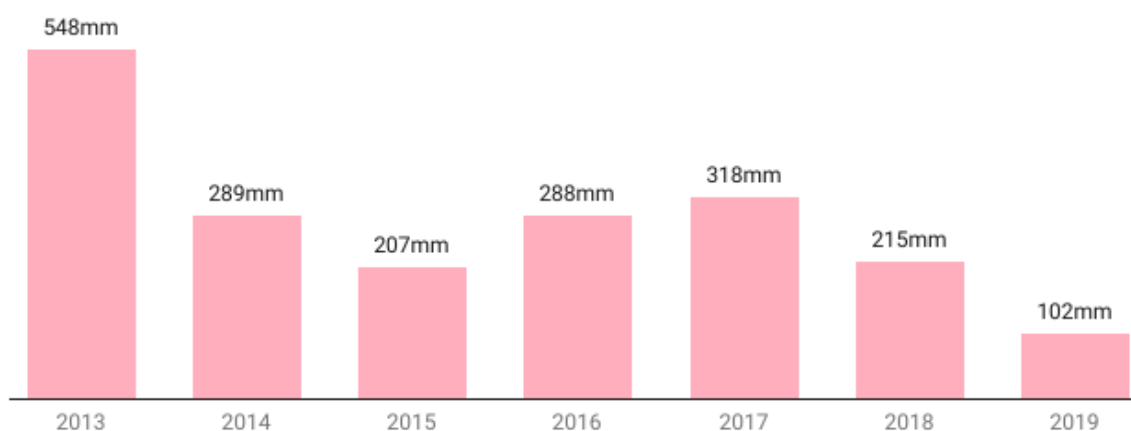
Figura 2: Distribución del monto de oferta de cooperación mexicana en 2019 (en millones de dólares).



Fuente: Elaboración propia con base en RENCID 2019.

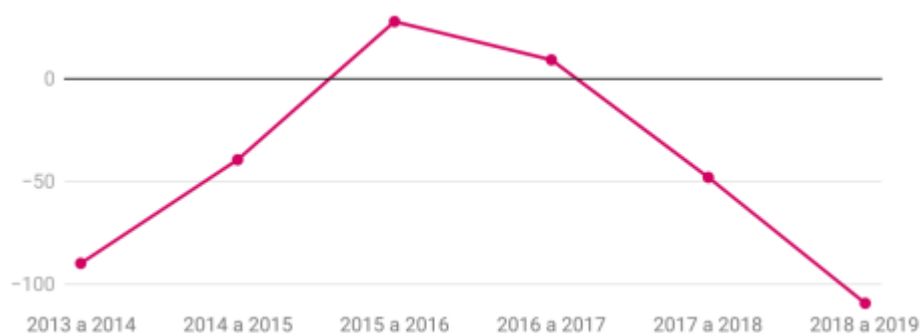
Como muestra la Figura 3, esta cifra es 5 veces menor de lo que se ofertó en 2013 y el mínimo histórico de oferta en los siete años para los que se tiene registro. La figura 4, a su vez, complementa esta información mostrando de forma porcentual los cambios en los montos de oferta de cooperación mexicana. La reducción más drástica fue de 2018 a 2019 (-109%) y únicamente de 2015 a 2016 (+28%) y de 2016 a 2017 (+9.4%) hubo incrementos.

Figura 3: Línea del tiempo de los montos de oferta de CID mexicana (en millones de dólares).



Fuente: Elaboración propia con base en RENCID 2019.

Figura 4: Cambios porcentuales de la oferta de CID mexicana (2013-2019)

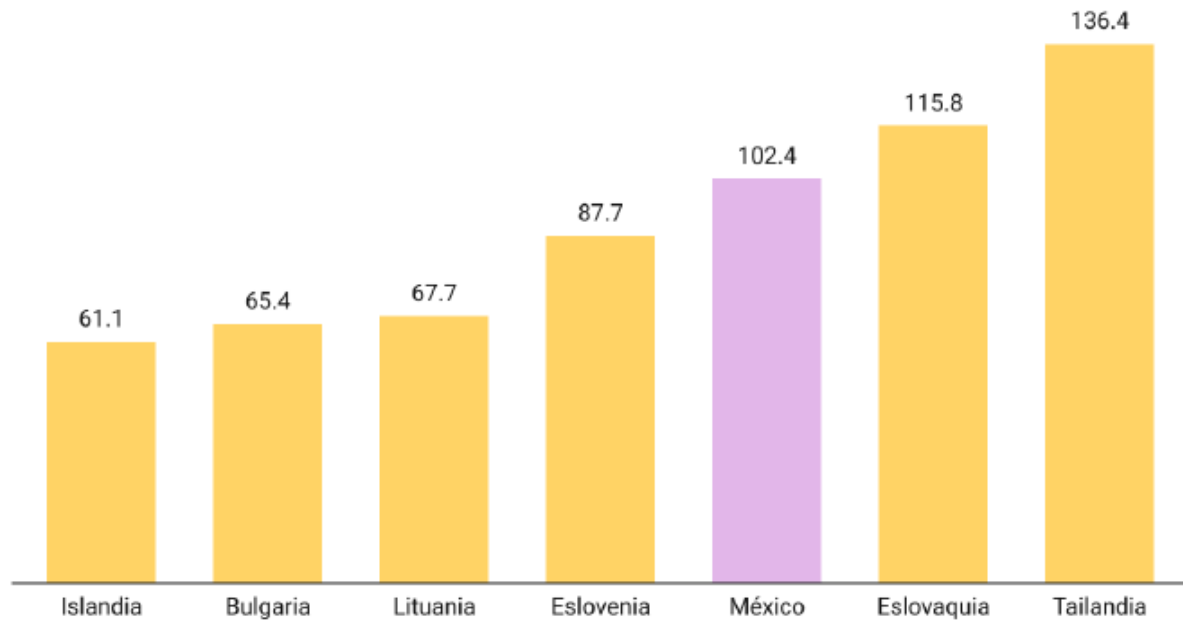


Fuente: Elaboración propia con base en RENCID 2019.

Por ende, se denota la pérdida de dinamismo de la oferta de CID mexicana, que comenzó en 2016 y se agudizó a partir de 2018. En una comparativa internacional, como muestra la Figura 5 y de acuerdo con datos de la OCDE (2019), la oferta mexicana de CID en ese año fue equiparable con la de Eslovenia y Eslovaquia.



Figura 5: Comparación internacional de oferta de CID 2019, (cifras en millones de dólares).

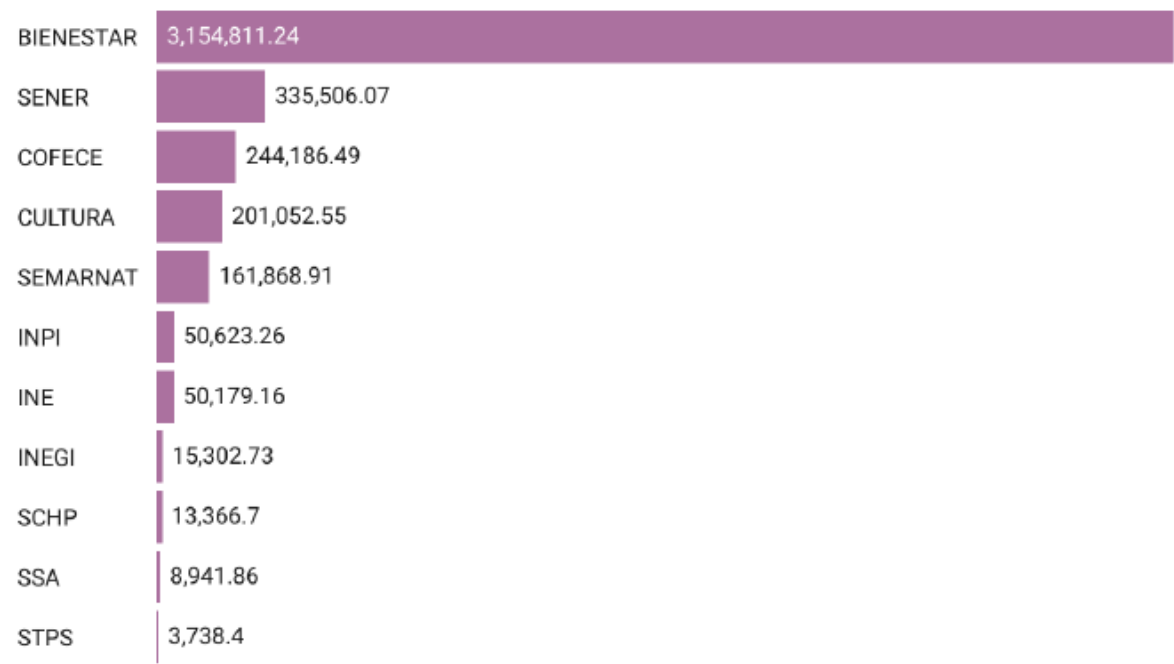


Fuente: Elaboración propia con base en RENCID 2019

Adicionalmente, un análisis de los datos del RENCID sobre la oferta de cooperación técnica apuntan a que 17% de los \$7.3 millones de dólares que se destinaron a este rubro en 2019 correspondieron a aportaciones a fideicomisos para proyectos de CID. 25% fueron los gastos de las dependencias mexicanas para actividades de cooperación; 33% el valor de los expertos que participaron en intercambios y menos del 3% los gastos operativos de la AMEXCID.

Sumado a ello, de las 11 dependencias de la Administración Pública Federal que destinaron recursos para la CID, 74% fueron aportados por la Secretaría de Bienestar (aproximadamente 3 millones de dólares), a pesar de que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) tuvieron una mayor cantidad de proyectos a su cargo (Figuras 6 y 7).

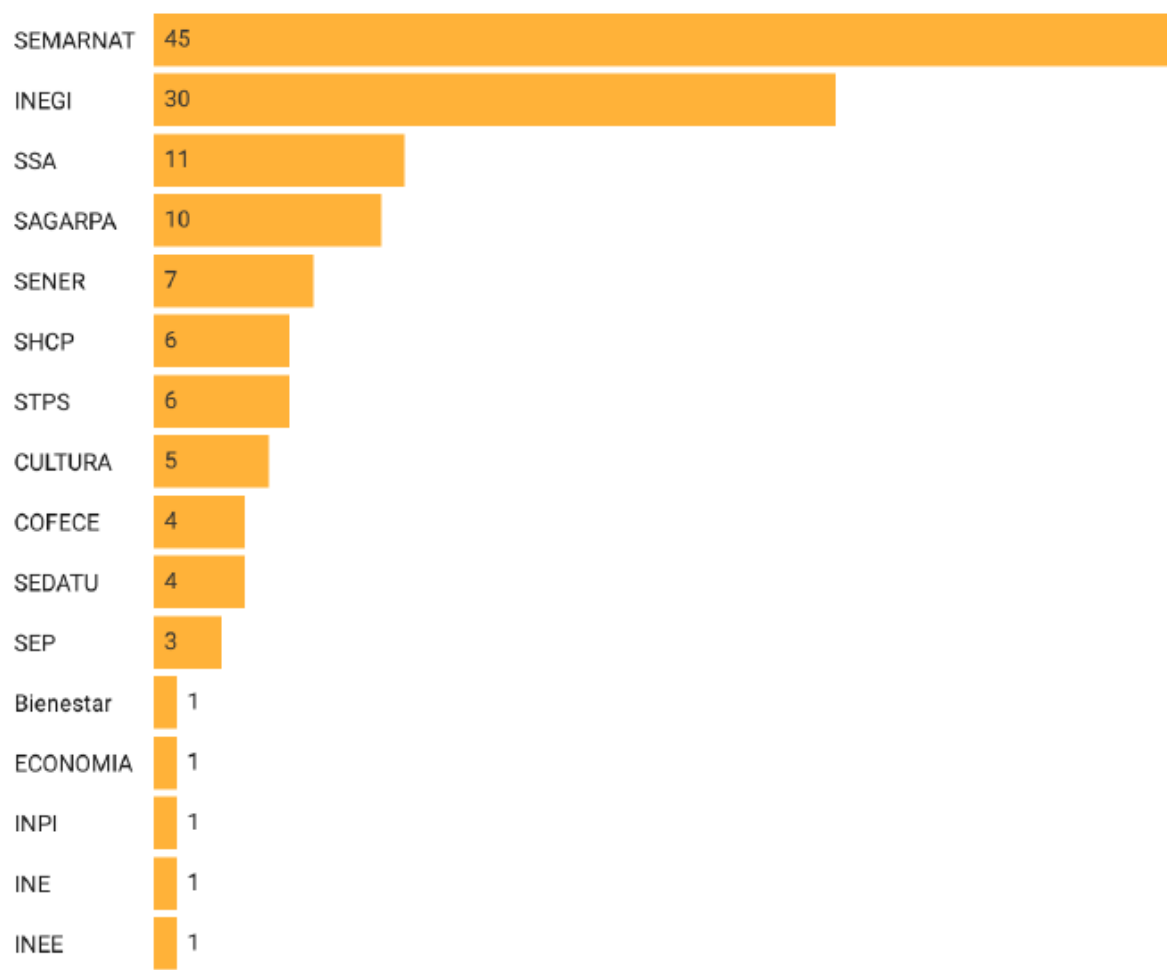
Figura 6: Monto desembolsado por dependencia de la Administración Pública Federal para cooperación técnica, 2019 (dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en RENCID 2019

En cuanto a los proyectos de cooperación, la SEMARNAT realizó 45 proyectos (33% del total); en segundo lugar, INEGI (22%, equivalente a 30 iniciativas) y, en tercer lugar, la Secretaría de Salud, con 11 proyectos. En total, 16 dependencias desplegaron, al menos, un proyecto de cooperación técnica para el desarrollo.

Figura 7: Total de proyectos de cooperación técnica por dependencia, 2019



Fuente: Elaboración propia con base en RENCID 2019

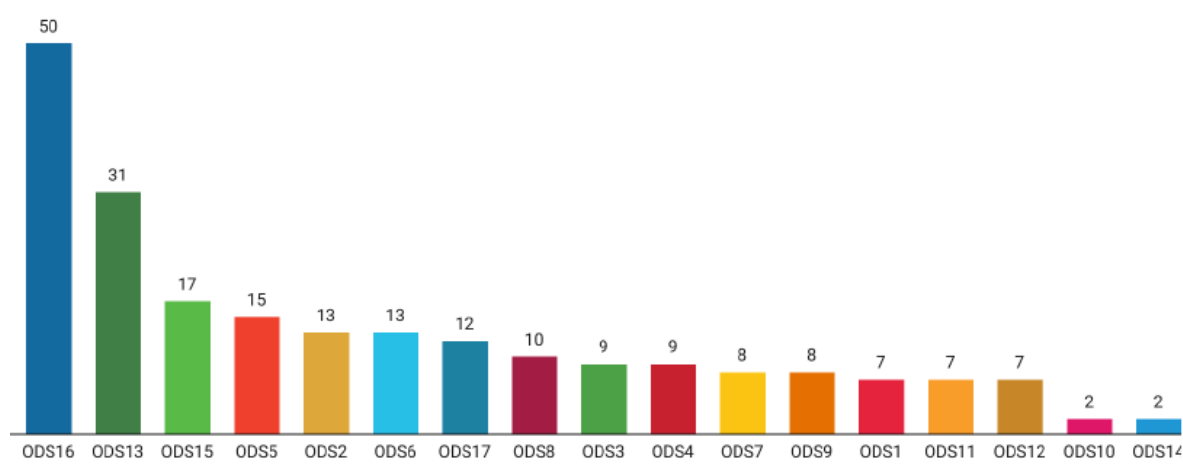
En cuanto a la modalidad, en 2019, de los 136 proyectos de cooperación, 65% se ejecutaron bajo un esquema bilateral, 9% en un esquema multilateral, 10% en esquema regional y 15% de forma triangular. Del total de proyectos que fueron llevados a cabo por dependencias de la APF, la AMEXCID gestionó 56% del total. Comparado con 2018, es un mayor involucramiento de la agencia, ya que en ese año la relación de sí participación/no participación fue 50%-50%.

En cuanto al destino, con base en los reportes de AMEXCID y en la historia de la cooperación mexicana, es posible visualizar que Centroamérica ha sido una región prioritaria para el ejercicio de la cooperación internacional para el desarrollo mexicana –lo cual es entendible por los retos de seguridad compartidos, la vecindad

y la migración-, pero no la única. México también centra una parte importante de su cooperación a América del Sur y El Caribe.

Asimismo, es importante remarcar los ODS prioritarios que atiende la cooperación mexicana. Los resultados arrojan una prioridad en el ODS 16 (Paz, Justicia e Instituciones Sólidas), con 50 de 136 proyectos. 31 proyectos se centraron en cambio climático (ODS 13) y 17 en la vida por los ecosistemas terrestres (Figura 8).

Figura 8: Proyectos de cooperación técnica ofrecidos por México según ODS al que se refieren, 2019.



Fuente: Elaboración propia con base en RENCID 2019

Finalmente, cabe destacar el rubro al que se destinó la mayoría de los montos cuantificados de oferta: las contribuciones a organismos internacionales. Estas contribuciones pueden ser obligatorias o voluntarias. Un análisis desde 2012 muestra que México cada vez restringe más su oferta voluntaria; es decir, la mayoría del monto gastado es producto de obligaciones adquiridas por el país. En 2019, 28% de las cuotas fueron voluntarias y 72% obligatorias. Esto denota un repunte de cuotas voluntarias, pues en 2018 únicamente fue el 14% (Figura 9).

Figura 9: Distribución porcentual de cuotas según carácter voluntario u obligatorio, 2012-2019

	Aportación voluntaria	Cuota obligatoria
2013	46%	54%
2014	8%	83%
2015	7%	93%
2016	4%	96%
2017	2%	98%
2018	14%	86%
2019	28%	72%

Fuente: Elaboración propia con base en RENCID 2019

En esta figura, los colores oscuros representan la mayor carga de aportaciones, que en todos los años recae en las obligatorias (excepto en 2013, en donde la diferencia entre las obligatorias y las voluntarias fue marginal). Sumado a ello, de 2013 a 2018 las aportaciones voluntarias representaron menos del 15% del total del monto ofertado.

En suma, en este apartado es posible ver que, a pesar de los esfuerzos de México hacia una mayor institucionalización, aún es limitada la autonomía de su agencia de cooperación. Esto impide que la AMEXCID tenga capacidades plenas de coordinar y gestionar la totalidad de proyectos llevados a cabo desde la esfera gubernamental, si bien el involucramiento de la agencia aumentó de 2018 a 2019. Empero, los datos apuntan a una disminución de recursos destinados a este rubro cada vez más aguda, sumado al hecho de que casi la totalidad de su oferta se ha concentrado en obligaciones que tiene el país para pertenecer a organismos internacionales.

### 2.3 Experiencia de eficacia para México como socio receptor

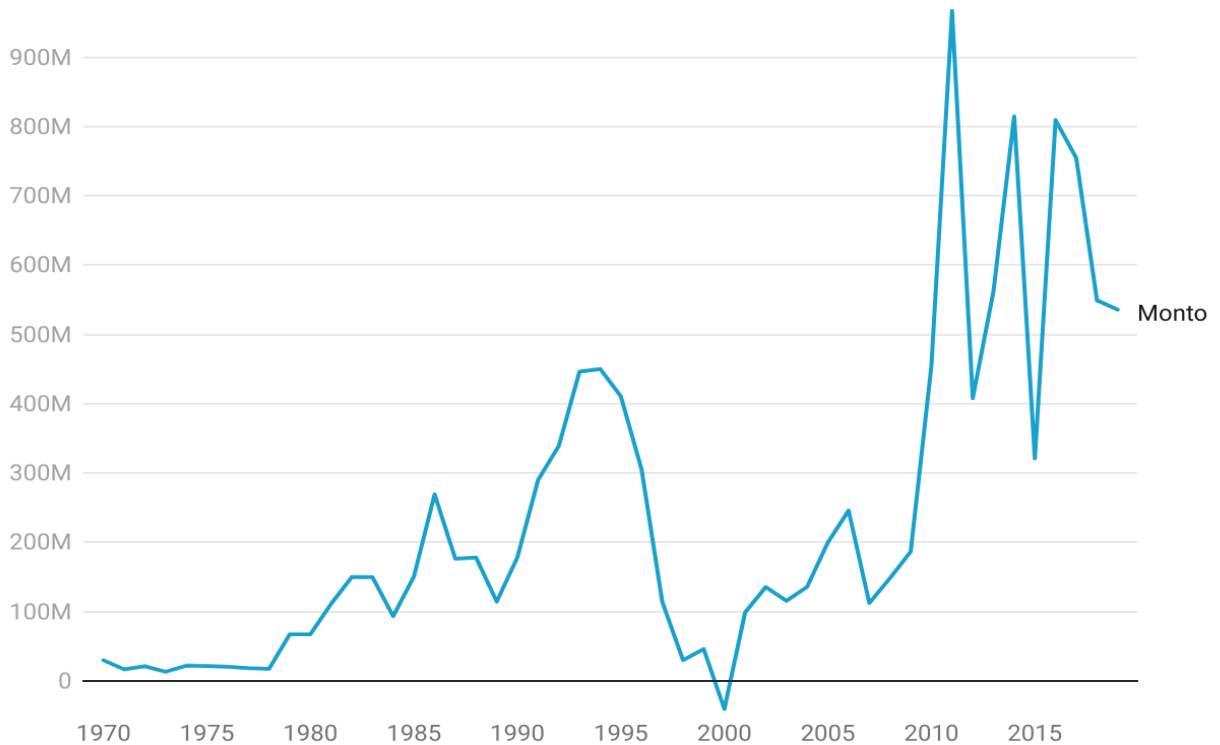
Desde hace varios años, México no es considerado ya un destino prioritario para la recepción de AOD, lo cual podría explicarse a partir del cambio de visión de los donantes del país, que pueden percibirlo como una economía de tamaño importante (Soria, 2008). Esto se justifica pues México tiene el lugar 15 del ranking de países por Producto Interno Bruto (PIB) (FMI, 2021). No obstante, es importante recordar, como se estableció en el capítulo anterior, que un PIB alto no es sinónimo de desarrollo, pues este se refleja en otras áreas (igualdad, salud, educación, entre otras) en las que México aún requiere recursos para atender. Por ello, si se observan los datos, se puede concluir que los montos de AOD recibida por el país han fluctuado con altas y bajas pronunciadas. Desde 2010, como se observa en la Figura 10, si bien la cantidad dista de ser fija, es mayor que en décadas precedentes porque se trata principalmente de préstamos, el Plan Mérida la Iniciativa Mérida<sup>7</sup> (cuyo foco fue más seguridad que desarrollo) e incluso, la ayuda humanitaria por la pandemia de H1N1 en 2009.

La ayuda recibida, sin embargo, es modesta en términos de su porcentaje como porcentaje del PIB mexicano. En este sentido, desde la década de los setenta, se ha mantenido constante, con niveles menores al 0.3% sobre el total del PIB (CAD, 2019). A partir de ello, en cuanto el papel de México como receptor de AOD, “los montos de ayuda no son significativos para la economía mexicana en comparación con otros tipos de flujos provenientes del exterior (inversión extranjera o remesas)” (Cruz, 2009, p.81). No obstante, es evidente que el país sigue recibiendo ayuda del exterior. El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, Estados Unidos, Japón, Alemania, España y Francia son los principales donantes (Carrillo, 2021, p. 15).

---

<sup>7</sup> La Iniciativa Mérida es un programa de cooperación de seguridad de 2008 de Estados Unidos hacia México cuyo fin es el combate al narcotráfico y al crimen organizado. El Congreso de Estados Unidos aprobó un paquete de 1.6 millones de dólares en el plazo de tres años para equipo y entrenamiento.

Figura 10. Ayuda neta para el desarrollo recibida por México (en dólares, precios actuales).



Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Datos disponibles en la base de datos sobre estadísticas de desarrollo internacional: [oecd.org/dac/stats/idsonline](http://oecd.org/dac/stats/idsonline).

Adicionalmente, México, como país de renta media (PRM), recibe cooperación por otros canales, como son proyectos y programas concertados con agencias de cooperación de otros países y organismos internacionales. En 2020, el último año en que se tiene disponible el informe de actividades de AMEXCID, México fungió como socio receptor en 247 proyectos de cooperación. Sus principales socios oferentes en proyectos de cooperación bilateral fueron Alemania, Francia, Italia, Estados Unidos, la Unión Europea y España (AMEXCID, 2020).

Los sectores más dinámicos de la cooperación recibida son derechos humanos, medio ambiente, salud, y desarrollo humano (AMEXCID, 2017). Empero, parte de esta cooperación se ha enfocado, como se verá a continuación, en robustecer las capacidades institucionales de México en el ramo de la CID. Con ello,

se ve el interés de los donantes de fortalecer la eficacia del desempeño mexicano como socio de cooperación para el desarrollo.

La AMEXCID tiene, desde 2013, el Programa de Cooperación AMEXCID-PNUD con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este programa pretende impulsar las prioridades de los planes de desarrollo del país, para, de esta forma, “conducir la política exterior en apego a los principios constitucionales y articulada con las prioridades de política interior” (PNUD, 2019). Como objetivos particulares se considera impulsar las capacidades mexicanas para gestionar la CID, fortalecer su política en este rubro en ambas modalidades (recepción y oferta); promover sus alianzas estratégicas para el desarrollo y apoyar a implementar el Plan de Desarrollo Integral. El Programa se encuentra actualmente en su tercera etapa, la cual se prevé que concluya en 2015. Se alimenta del Plan nacional de desarrollo mexicano 2019-2024.

Como actividades específicas, el Programa contempla la contratación de especialistas para la AMEXCID, fortalecer las capacidades en CID de los funcionarios de la APF -lo cual es pertinente pues, como se demuestra en la sección anterior, diversas dependencias participan en la cooperación para el desarrollo recibida y ofertada por México-; apoyar en la evaluación de programas de CSS; incluir la perspectiva de género en la AMEXCID; apoyo para identificar fuentes de financiamiento. En suma, este Programa pretende establecer en el mediano y corto plazo factores que, dicho en otras palabras, coadyuvan a la eficacia de la cooperación mexicana. Como se explicó en el capítulo 1, el personal preparado, el financiamiento y la evaluación son algunos de los factores que contribuyen a la eficacia.

En la parte bilateral, destaca la recepción desde agencias de cooperación japonesa, estadounidense, alemana y con la Unión Europea. México ha tenido una estrecha relación con la agencia de cooperación japonesa desde 1986. En este año, los dos gobiernos firmaron un Acuerdo de Cooperación Técnica, el cual ha servido desde entonces como el fundamento legal y base de la cooperación entre ambos países. En 2003, los dos países suscribieron el Programa Conjunto México-Japón (JMPP, por sus siglas en inglés). El objetivo principal del programa ha sido la



cooperación técnica y el apoyo científico, con el desarrollo industrial como prioridad (JICA, s. a.). Desde 2019, en el marco del JMPP comenzaron con proyectos de salud pública, movilidad y logística (AMEXCID, 2019). Destaca en 2021 la recepción de 5.6 millones de dólares por parte de Japón para la compra de insumos para atender la pandemia.

Al analizar las prioridades enunciadas por JICA, se puede concluir que la lógica de la cooperación japonesa ofertada hacia México tiene el componente de visión del desarrollo desde una perspectiva económica. Se habla del desarrollo industrial, de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, de la investigación científica conjunta; todo bajo el seno de una política de asistencia (Morales y Mejía, 2020). Si bien esto denota el corte economicista y hasta cierto punto vertical de la ayuda japonesa, entre las prioridades de la JICA también se incluye el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones mexicanas para la ejecución de CID, lo cual muestra el interés de Japón en la institucionalización de la cooperación mexicana. Incluso, en conjunto elaboraron el *Catálogo de capacidades mexicanas de cooperación internacional para el desarrollo 2012*, cuyo propósito era discutir la formulación de políticas de cooperación.

Con el gobierno alemán, México ha sido socio receptor en proyectos enfocados en la buena gobernanza. Para ello, los dos socios crearon una alianza estratégica en 2015, con el fin de fortalecer actores públicos y privados que contribuyan a mejorar la gobernanza en México. En ese año se celebró la primera comisión binacional, entendiéndose que México es socio de Alemania -no solo contraparte receptora de cooperación. Por ejemplo, el Proyecto para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (PROFOSC) en 2021 reconoció sus avances en capacitarlas para que tengan una mayor injerencia en las políticas públicas.

Dentro del marco de proyectos conjuntos para una buena gobernanza también se contempla que en Fondo Conjunto Mexicano-Alemán 2019-2023 en que la migración es un eje prioritario. De esto ha surgido los proyectos “Prevención de la migración de niños, niñas y adolescentes no acompañados en el Triángulo Norte de Centroamérica” (con un presupuesto de 1.6 millones de dólares de 2016 a 2019);

y “Proyecto Piloto: Municipios Fronterizos de Derechos Humanos”, el cual tienen como fin garantizar los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en 23 municipios de la frontera sur de México, incluidos migrantes (GIZ, 2015).

La agencia alemana también se ha abocado a la mejora institucional mexicana. Prueba de ello es el Proyecto Fortalecimiento Institucional de la AMEXCID. Dicho proyecto concluyó en 2020 y duró ocho años. La pretensión fue la de dotar de herramientas y lineamientos el desarrollo institucional, fomentar la cultura de evaluación y la formación de alianzas, así como un enfoque de género y desarrollo social en la agencia (SRE, 2020). Este proyecto, puede afirmarse, tiene un enfoque de eficacia desde las capacidades; desde el fortalecimiento como gestor, como punto de enlace entre beneficiarios y donantes, como agencia gubernamental.

Asimismo, tiene proyectos en el sector ambiental y energético. La Alianza México-Alemania de Cambio Climático, con duración de cuatro años (2019-2023), pretende apoyar a México en herramientas de gestión, planificación y monitoreo eficientes para efectuar de forma exitosa la Ley General de Cambio Climático mexicana de 2018. Se pretende pasar de la planeación a la implementación de reducción de gases de efecto invernadero y mejora de adaptación a los efectos del cambio climático (IKI, 2019). En el rubro energético, la Alianza Energética entre México y Alemania (2016-2022) pretende apoyar a México a expandir su uso de energías renovables (GIZ, 2016). En estos proyectos, las contrapartes son las respectivas secretarías encargadas de estos temas y no la AMEXCID.

La Unión Europea ha apoyado a México en proyectos de investigación de ciencia y tecnología y programas para promover los derechos humanos, fortalecer el sistema de justicia y el estado de derecho en el país y combatir al cambio climático (Coninsx, 2011). En concreto, a raíz de la pandemia, México recibió de la Unión Europea, a través de la creación de un Fondo Conjunto en 2021, 3.6 millones de euros para atención a la emergencia sanitaria y para continuar con acciones estratégicas que impulsen la implementación de la Agenda 2030. También cuentan con iniciativas de educación, ciencia y tecnología como Erasmus+ y Horizonte 2020.

Un punto importante de recepción de cooperación en México es su papel como país de tránsito migratorio. La agencia de cooperación estadounidense, USAID, implementó la Iniciativa Mérida en México bajo el discurso de apoyar el Estado de Derecho y los procedimientos de justicia penal en el país. En la declaración política suscrita por los países del Triángulo Norte y México en 2018, se sentaron las bases para generar desarrollo y prevenir la migración irregular y, a partir de ello, desde la nueva administración, México acordó con Estados Unidos despliegue de la Guardia Nacional en su territorio y robustecer las capacidades del Instituto Nacional de Migración, así como para mejorar estaciones migratorias en Chiapas, Tabasco, Veracruz, Ciudad de México, Baja California, Tamaulipas, Sonora y Coahuila (Ramírez, 2021).

En cuanto a la eficacia de la cooperación mexicana recibida, Girardo (2018) ofrece un panorama general que refleja resultados no siempre alentadores: de los proyectos que analiza la autora recibidos por México, en el 82% de los proyectos, se tuvieron resultados no esperados negativos; por ejemplo, retrasos en tiempo de ejecución y otros inconvenientes. Además, entre los obstáculos de cumplimiento se encuentra que el cambio de gobierno, en ocasiones, dificulta la continuidad del proyecto; y también falta de experiencia en materia de seguimientos de los proyectos. Finalmente, la autora muestra que en 35% de los proyectos se consideró que hubo fallas o errores graves en su concepción.

En segundo lugar, expertos en la cooperación mexicana atribuyen el fracaso de algunos proyectos a faltas de investigación previas a la implementación. Personal de la AMEXCID afirma que, como receptor, México tiene poca injerencia en los proyectos que se proponen, aunque sí el país remarca que los proyectos deben alinearse con los Planes de Desarrollo Nacionales. Un ejemplo claro fue un proyecto de salud en una comunidad indígena gestionado por la Agencia de Cooperación japonesa (JICA). La propuesta era llevar a cabo un proyecto enfocado en la prevención del cáncer de mama y cervicouterino en el ISTMO; sin embargo, no pudo llevarse a cabo por la renuencia de los hombres de la comunidad. Los ginecólogos que mandaron eran hombres, lo cual no se adecuaba a las preferencias de la comunidad beneficiaria. No obstante, no se detuvo el proyecto, sino que se

modificó, con base en este aprendizaje, y enviaron doctoras mujeres. A partir de ello, se destaca que, para asegurar la eficacia en la recepción de proyectos de un país como México, debe conocerse el contexto de las comunidades, estudiarse los usos y costumbres de los beneficiarios y tomar en cuenta los intereses de los gobiernos locales y de las personas líderes de las comunidades.

En tercer lugar, retos de eficacia persisten por las mismas políticas gubernamentales y la situación de inseguridad y corrupción en el país. Por ejemplo, los hallazgos del PROFOSC apuntan a que, a falta de regulación estatal y municipal, la sociedad civil “pone en duda la posibilidad de influir con éxito en las políticas públicas y la calidad de los espacios de diálogo” (GIZ, 2020, p.1), el cual es la meta principal del proyecto. Entonces, el trabajo para lograr que la iniciativa sea eficaz prosigue, y se deben tomar en cuenta los desafíos y sus causas estructurales.

Por último, los recursos que recibe de USAID. Como ya se mencionó, ya desde la administración de Felipe Calderón (2006-2012) y con continuidad en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) el enfoque de la ayuda era el fortalecer las capacidades en cuanto a seguridad y contención de la migración. Este segundo punto de contención se retomó con mayor énfasis en la administración de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), con planes de desarrollo nacionales y regionales enfocados en atacar las causas de la migración promoviendo el desarrollo. Sin embargo, una consideración importante no parece ser parte de la estrategia: el hecho de que la evidencia apunta a que, en realidad, promover el desarrollo no es una estrategia propicia para frenar la migración.

En este aspecto, Skeldon (2008) comprueba que las personas más vulnerables económicamente raramente migran. En realidad, impulsar el desarrollo en áreas de origen tienen el efecto, al menos inicialmente, de acelerar la migración. Esto tiene consecuencias positivas que refuerzan los procesos de desarrollo, como el envío de remesas y el aprendizaje en el exterior de habilidades. Entonces, los programas, si sólo se enfocan en contención, no están respondiendo a los objetivos para los que fueron planteados, al menos no teóricamente, por lo que se deben replantear las motivaciones y, por ende, la ruta a seguir.

## 2.4 Aprendizajes y buenas prácticas en el ejercicio de la CID en México

En este capítulo, es posible dilucidar que ha habido interés de México en fortalecer su papel en la cooperación internacional para el desarrollo, lo cual le ha permitido, a pesar de los cambios políticos, contar con un pilar jurídico e institucional para el ejercicio de la CID. A partir de ello, previo a emitir recomendaciones para mejorar la eficacia de la cooperación mexicana, es menester remarcar los puntos positivos que deben perdurar.

En primer lugar, retomando la teoría del institucionalismo y su importancia para la eficacia de la CID, México ha, en efecto, logrado avanzar hacia una mayor institucionalización. Tal y como se describió en el primer apartado del capítulo, si bien los avances no fueron lineales, finalmente en 2011 se creó una ley y una institución gubernamental para enmarcar esta rama de la política exterior. Lo anterior contribuye a superar barreras al permitir el intercambio de información, la certidumbre y la distribución de los costos que se tienen al cooperar. Adicionalmente, permite un seguimiento y evaluación para determinar hasta qué punto se logran los objetivos que se plantean al cooperar. Sumado a lo anterior, los patrones de acción que se determinan a partir del actuar de las agencias generan expectativas que han ido reforzando las relaciones entre las instituciones.

En segundo lugar, diversas dependencias de la APF participan en la oferta y recepción de la CID. Esto permite el involucramiento de personal con el nivel de formación y experiencia necesario en el rubro en que se pretende cooperar, lo cual es un factor que, como se mencionó en la revisión de literatura, incrementa las probabilidades de eficacia.

En tercer lugar, el país alinea su agenda de cooperación con sus propios objetivos de desarrollo. Alonso (2012), Álvarez (2012) y el PNUD (2009) identifican este factor como esencial para la eficacia, pues robustece la coherencia y sinergia de las estrategias. Como ejemplo claro, Carrillo (2021, p. 19) menciona que en el escenario actual de la cooperación mexicana:

Con Centroamérica se impulsa el desarrollo económico, el bienestar social, la sostenibilidad ambiental y la gestión integral del riesgo, así como la gestión migratoria, para incidir en la reducción de la migración forzada proveniente, principalmente, de Guatemala, Honduras y

El Salvador. Esto se ha logrado con el diseño de programas y proyectos en el marco del Plan de Desarrollo Integral.

Entonces, al partir de su propio Plan de Desarrollo no sólo para recibir sino para ofertar cooperación, coadyuva a la eficacia. Además, tal y como rescata PNUD (2009), el compartir experiencias de desarrollo nacionales con países con características similares tiene como consecuencia una implementación más exitosa, acción que México ha impulsado al extrapolar los programas Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vidas en Honduras y El Salvador.

Sumado a ello, México ha mantenido su enfoque en contribuir al logro de objetivos de la Agenda 2030. Esto es patente en su intención de fortalecer capacidades en sectores de salud, medio ambiente, gestión integral de desastres y adaptación y resiliencia al cambio climático (Carrillo, 2021). En el último reporte de RENCID, se destaca de los proyectos ofertados de CID mexicana se dio prioridad a los ODS 16 (paz, justicia e institucionales sólidas), 13 (acción por el clima), y 15 (vida de ecosistemas terrestres).

México tiene, a su vez, fondos conjuntos que coadyuvan en la implementación de proyectos y programas de CID, tales como el Fondo México Chile, los fondos con España y Uruguay o el Fondo Conjunto México-Unión Europea. Esto permite un mayor margen de acción que la dependencia total a los recursos que se les asignaran desde el PEF que, como se ya se vio, son cada vez más limitados; es decir, mayor autonomía presupuestal. Sin embargo, también hay que considerar que esto disminuye otra área de autonomía de la AMEXCID que es la de gestión, ya que, al ser fondos conjuntos, el otro socio tiene injerencia importante en el uso de esos fondos.

Además, la tradición de la política exterior mexicana ha caracterizado su participación en mecanismos de cooperación. México ha participado y defendido la cooperación Sur-Sur, la cooperación Triangular y las asociaciones horizontales. En los foros internacionales sobre la materia en los que ha participado, ha expresado su interés en estas modalidades y exaltado su valor agregado. Esto, más allá, del discurso, materializado en que México ha sido uno de los tres principales proveedores de CSS en la región y el socio líder para cooperación en Centroamérica. Finalmente, el país ha sido un puente facilitador para cooperar

considerando múltiples identidades, tal y como ha expresado en foros regionales y multilaterales (Piefer y Vega, 2014).

Por último, desde 2020, la AMEXCID ha contado con diversas iniciativas para hacer frente a la pandemia no sólo en México sino otros países. Con 19 proyectos, incluida la iniciativa Todos Juntos Contra el COVID-19, el país contribuyó a fortalecer las capacidades de investigación y desarrollo de pruebas y tratamientos (Carrillo, 2021). Cada acción de combate a la emergencia sanitaria es indispensable, pues probó ser un reto para el desarrollo humano: empujó a las personas a la pobreza, afinó la desigualdad y los más vulnerables quedaron más expuestos al contagio. El nuevo escenario complejo por la crisis sanitaria demanda un diagnóstico del gasto en salud, los ingresos de la población y su acceso a las vacunas, con iniciativas desde la cooperación internacional y mecanismos eficaces.

## 2.5 Miras al futuro: áreas de oportunidad de eficacia de la CID en México

En suma, si bien México ha desplegado acciones de cooperación importantes y ha robustecido su capacidad institucional de cooperación para el desarrollo, aún tiene retos importantes, sobre todo por el limitado margen de acción de su agencia gestora y la reducción de recursos destinados a este rubro de política exterior. Estas consideraciones son fundamentales, pues tanto la política exterior en general como la cooperación son impulsores clave para el desarrollo nacional.

Son cuatro las principales áreas de oportunidad que deben atenderse de manera inmediata, con el fin de mejorar la eficacia de la CID mexicana tanto como receptor como oferente. En primer lugar, como muestran los hallazgos, la autonomía de la AMEXCID en las seis dimensiones analizadas es hasta cierto punto limitada. Esto podría explicar las inconsistencias observadas por Prado, pues la agencia no cuenta con las capacidades institucionales y presupuestales suficientes para cumplir cabalmente con su mandato. Como explica Gulrajani (2017) las agencias son brazos ejecutores de la política exterior de sus países. Sus acciones en otros territorios están, en efecto, relacionadas con las preferencias de las partes implicadas y, por lo tanto, representan los intereses de los países a los que

pertenece. No obstante, si las agencias cuentan con autonomía, será posible que puedan contribuir con mayores impactos al desarrollo, más allá -aunque no excluyente- de velar por el interés nacional.

Los recursos que el país destina a su cooperación son limitados e insuficientes. La AMEXCID, lejos de contar con autonomía presupuestal (como ocurre con otras agencias de cooperación en otros países), está supeditada los recursos asignados por la Oficialía Mayor de la Cancillería. Además, desde 2018, el presupuesto se ha visto golpeado por la política de austeridad. Diversos académicos en política exterior (Guadalupe González, Jorge Schiavon, Juan Pablo Prado, por mencionar algunos) aluden al fortalecimiento de la institucionalización de la cooperación internacional para el desarrollo como un eje rector de las futuras acciones en este campo de la política mexicana (Schiavon, et. al., 2018). Robustecer a la agencia es sinónimo de fortalecer las alianzas estratégicas, impulsar el desarrollo local y posicionar a México como cooperante.

En segundo lugar, y en línea con lo anterior, la AMEXCID no ha contado con el suficiente respaldo político para operar (Prado, 2018). Esto ha provocado, en palabras de Prado (2018, p. 126) que “la Agencia, si bien opera al máximo de sus capacidades, genera resultados perfectibles”. Para modificar esto, es imperativo que se le dote de los recursos institucionales y financieros suficientes para que pueda cumplir sus labores asignadas por la LCID. En 2020, se ordenó la desaparición del FONCID, la cual fue validada por el Congreso, y se ordenó a la AMEXCID presentar a la SHCP un informe de sus recursos recibidos y aplicados (Solchaga y Terrés, 2021). Es necesario que la AMEXCID gestione su presupuesto con el fin de apoyar los proyectos e iniciativas de CID ya que, como cualquier política pública, requiere de recursos para funcionar y autonomía gerencial, como se destacó en el análisis de dimensiones de autonomía, para así poder innovar, contratar expertos y servicios y, por ende, incrementar la efectividad.

La institucionalización, tal y como enmarca el institucionalismo liberal, es sinónimo de facilitar la coordinación, los esfuerzos y la certidumbre entre las partes para el logro de objetivos comunes. Para ello, es necesario que las agencias de cooperación cuenten con las herramientas necesarias. Por lo anterior, la AMEXCID,



con miras a incrementar su impacto y eficacia, requiere una mayor autonomía, sobre todo presupuestal y gerencial. Así, de la mano con servir a los intereses de política exterior de México, tendrá mayor margen de acción y resultados prometedores. De este modo México será, con ayuda de sus mecanismos gubernamentales, capaz de posicionarse como un actor relevante en el campo de la CID.

En tercer lugar, si bien México ha desplegado aún más acciones desde 2019 hacia Centroamérica a partir de la búsqueda de regularizar la migración, no debe enfocar sus recursos en este objetivo. Impulsar el desarrollo en la región y extrapolar programas que ya se han implementado en el país es una buena práctica, pero no debe perderse de vista que el centro de la cooperación es el desarrollo, no el freno a la migración, tal y como se expresa en la agenda de la administración presidencial. La AMEXCID ya ha destinado más de 60 millones de pesos en mejorar las condiciones en que se reciben a las personas migrantes con dos ejes: proteger a los niños y niñas migrantes y mejorar las condiciones de albergues migratorios (Carrillo, 2021; Pérez y Lara, 2021).

Por último, el escenario de cooperación se ha complejizado por la pandemia. México debe considerar las capacidades con las que contaba previo a la contingencia sanitaria y buscar fortalecerlas con ayuda de la cooperación internacional. Además, es preciso participar en estrategias regionales con miras a mitigar la contracción provocada por la crisis, evitar que el rezago en desarrollo siga afectando a los más vulnerables, para de este modo cumplir con uno de los pilares de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás”.

### **Capítulo 3. Factores de medición de la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo: propuesta metodológica**

Tras describir y analizar el papel de México como cooperante dual para el desarrollo, este capítulo se enfoca en sistematizar los factores de eficacia a partir de la conjunción de los hallazgos teóricos (capítulo 1) y empíricos (capítulo 2). El propósito general del capítulo es proponer marco metodológico para medir los factores de eficacia de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo. Para ello, el capítulo se divide en cuatro apartados: en el primero se hace una sistematización de cada uno de los factores de eficacia. En el segundo, se propone la manera de medir estos factores. La tercera parte ejemplifica esta medición, aplicada en un análisis desde la agencia de cooperación mexicana, con el fin de proveer insumos que sumen al servicio público. Por último, las consideraciones y recomendaciones de la aplicación del marco. Conocer y tener herramientas para evaluar cada factor coadyuvará a identificar las áreas de oportunidad para conseguir incrementar la eficacia y lograr los propósitos que le dan razón de ser a los proyectos.

Como se planteó a inicios de la investigación, la eficacia se posiciona como un objeto de estudio desde la teoría desde el institucionalismo, también llamado liberalismo institucional. Esta teoría postula que, si bien las relaciones entre Estados y otros actores son esencialmente cooperativas, es necesario superar obstáculos de desconfianza y desinformación para llegar a los resultados esperados. Lograrlo implica ciertos patrones de comportamiento y fomentar la coordinación entre actores (Keohane, 1984). La mejor manera de lograrlo es con instituciones que formalicen, mejoren y promuevan la cooperación. Por ello, en este capítulo se retoma la visión del liberalismo institucional en los factores de eficacia. Si bien, la cooperación se da más allá de instituciones gubernamentales, la estructura de los agentes oficiales es imprescindible para la concreción de objetivos de desarrollo, sobre todo de aquellos acordados por los mismos gobiernos a nivel internacional.

En este apartado, es importante retomar los conceptos de sistematización y operacionalización, ya que ambos son necesarios para proponer un marco

metodológico de medición de eficacia. Por un lado, la sistematización de factores es una contribución al conocimiento ya que, en palabras de Zúñiga (1992, p.19):

Sistematización es distinguir a nivel teórico con que en la práctica se da; es buscar las relaciones que hay en lo que hacemos [...] Es organizar una práctica para volver a intervenir con mayor eficiencia y eficacia en una situación dada. Busca generar conocimiento social a partir de las experiencias, para ofrecerlo como orientación a otras experiencias similares, una reflexión teorizada en torno a una práctica social realizada [...] Es reproducir conceptualmente la práctica. Esto supone aprender a pensar desde el hacer.

Por otro lado, la operacionalización de variables es la “elaboración de instrumentos de medida de los constructos teóricos y conceptos investigativos en el ámbito de la investigación social” (Reguant y Martínez, 2014, p. 2). La también llamado operativización es posible una vez que ya se cuenta con una investigación exhaustiva del tema, indagación en la literatura de los conceptos y los correlatos empíricos que permiten recoger evidencias sobre los fenómenos que se pretende medir. De este modo, se crean variables (en este caso los factores de eficacia) y se plantean posibles instrumentos para medirlas. Estos instrumentos deben recoger la información más relevante que dé respuesta a las interrogantes planteadas en la investigación.

Entonces, sistematizar y operacionalizar los factores de eficacia de la CID es una contribución relevante, pues, como mencionan las delimitaciones conceptuales de estos términos, implica poner en papel lo que se ha aprendido de la práctica para que, en un futuro, se tomen estas consideraciones previamente y no se incurran en tantos costos de aprendizaje. Asimismo, se refiere a establecer indicadores a partir de conceptos más abstractos, que se transforman en variables.

La comunidad internacional, los países tanto donantes como receptores y las agencias de cooperación para el desarrollo se han abocado a la tarea de desarrollar marcos para evaluar sus proyectos con miras a la eficacia. Por mencionar ejemplos, la AGCED realiza rondas de monitoreo para supervisar el cumplimiento de sus cuatro principios de eficacia.<sup>8</sup> El CAD creó en 2010 una serie de estándares de

---

<sup>8</sup> Sus 10 indicadores, relacionados con sus cuatro principios, son: 1) uso de los marcos de resultados nacionales por parte de los proveedores de cooperación; 2) la sociedad civil opera en un ambiente que maximiza su compromiso y contribución con el desarrollo; 3) compromiso y contribución del sector privado para el desarrollo; 4) transparencia (la información de la cooperación para el desarrollo es pública y accesible; 5) predictibilidad de la ayuda ofrecida anual y a mediano plazo; 6) la ayuda está sujeto a escrutinio del parlamento; 7) la rendición de cuentas mutua se impulsa con revisiones

calidad para la evaluación del desarrollo, pero mencionan que se originaron fundamentalmente para sus miembros. El Centro de Diálogo Político en Bangladesh, buscando una medición de eficacia más adaptada a las condiciones de los países del Sur, realizó estudios de medición de eficacia de la CSS (Besharati, 2019).

En México, la AMEXCID ha participado, a su vez, en ejercicios de monitoreo de eficacia. Más allá de la cuantificación de la cooperación del RENCID (la cual solo expresa los datos), México participó en el monitoreo de la eficacia de la CSS. De esta recolección de datos, en el marco de la Ronda de Monitoreo de la Alianza Global 2018, se desprendieron algunas conclusiones: mejorar el enfoque en resultados de los proyectos, incorporar objetivos clave y procesos de monitoreo, adicional a indicadores de evaluación. Sumado a ello, se subrayó la necesidad de presupuestos alineados a objetivos, programas de capacitación a actores subnacionales y mayor perspectiva de género (Gobierno de México, 2019).

Asimismo, la AMEXCID con la GIZ realizaron un reporte ajustando los indicadores de la AGCED para medir la eficacia de la CSS. Este ejercicio se enfocó principalmente en medir las alianzas estratégicas y la participación multiactor, así como la transparencia, rendición de cuentas e igualdad de género. Las conclusiones derivan una necesidad de presupuesto y de fortalecer a la AMEXCID como coordinadora; que los gobiernos locales consideren la cooperación internacional; mejorar la participación de actores y la ampliación de estadísticas (AMEXCID, 2020).

En 2020, México y Alemania también se interesaron en extraer lecciones aprendidas en sus proyectos de CT hacia América Latina en el periodo 2011-2018, en el marco del proyecto “Fortalecimiento institucional de la AMEXCID”. El fin de este documento fue contribuir a mejorar todas las etapas del ciclo de los proyectos triangulares. Se recomendó principalmente realizar monitoreos más detallados, análisis de riesgos, implementar mecanismos de consenso, definir

---

inclusivas; 8) igualdad de género y empoderamiento de las mujeres; 9) calidad de la gestión financiera pública y 10) la ayuda no está condicionada.

responsabilidades y documentar el conocimiento generado durante la ejecución del proyecto (AMEXCID y GIZ, 2020).

Como se ejemplifica, la creación de marcos de medición ha sido una tarea constante de las instituciones de cooperación para el desarrollo. En suma, los puntos de mejora de esta evaluación remarcan los aspectos ya establecidos en este trabajo sobre eficacia. La propuesta aquí planteada pretende conjuntar todos los factores de forma sencilla, adaptada a las capacidades diferenciadas de países en desarrollo, con el fin de evitar dificultades en la evaluación por falta de datos o costos excesivos. Es un ejercicio que, recomendablemente, debe acompañar la gestión de los proyectos de CID en todo el ciclo, para identificar elementos faltantes y alcanzar la máxima eficacia. México (y otros países) consideran que la aplicabilidad de los indicadores de la AGCED no capta adecuadamente el carácter de países duales (AMEXCID, 2016). Esta nueva propuesta está diseñada para funcionar no sólo para México, sino también para países con características similares.

### 3.1 Factores uno a uno: lugares comunes y experiencia práctica

El primer paso para crear la propuesta es la sistematización, la cual, como ya se estableció, es conceptualizar la práctica; es decir, ponerla en papel con el fin de fomentar el aprendizaje y mejorar la implementación. La investigación de los capítulos anteriores arroja una serie de factores necesarios para robustecer las probabilidades de éxito de un proyecto; es decir, su eficacia, la cual, como se estableció previamente, es “la concreción de objetivos, en el tiempo previsto y con la calidad esperada” (Mokate, 2001: 2) y que los receptores gestionen su propio desarrollo. Asimismo, que los proyectos tengan impactos sostenibles en el largo plazo para que los beneficiarios no dependan de intervenciones externas.

Como se estableció en la hipótesis principal del estudio, la variación de eficacia en las acciones de cooperación para el desarrollo se explica por una multiplicidad de factores. Este apartado pretende concatenar las características esenciales de cada uno de ellos, como base para, en la sección posterior, proponer su operativización. La sistematización aquí planteada es fundamental como hoja de

ruta para crear indicadores que, en conjunto, ofrezcan una valoración completa, cualitativa y cuantitativa de la eficacia.

### 3.1.1 Eficacia

El concepto central que mide la propuesta es la eficacia como tal, que es la variable de estudio de esta investigación. Se debe medir más allá de la concreción de objetivos, como un compuesto de los elementos aquí planteados. Es decir, si la gestión de un proyecto de cooperación para el desarrollo es eficaz, además de haberse logrado las metas concretas en el periodo previsto, debe incluir el resto de los factores. No es suficiente con tener un objetivo e implementarlo, hay otras preguntas alrededor de la eficacia que deben considerarse: ¿la meta está abonando a la causalidad de los problemas que se quieren aminorar? ¿la población beneficiaria puede disfrutar de los beneficios de la intervención una vez que se termine? ¿los proyectos coadyuvan a una mayor institucionalización y, por ende, a resolver los dilemas de las partes al cooperar? ¿se consideraron las aportaciones de todas las partes? ¿se desplegaron los recursos suficientes? ¿de qué manera contribuyeron las alianzas estratégicas al éxito de la intervención?

Todos estos cuestionamientos llevan a la necesidad de plantear factores que compongan una evaluación de eficacia integral, por un lado, pero sencilla, por el otro. Como se mencionó, los criterios rígidos tradicionales de eficacia pueden no adaptarse a las particularidades de los cooperantes del Sur, por lo que esta propuesta pretende ser adaptable y suficiente para identificar las prácticas a las que se les debe dar seguimiento y los elementos que se deben fortalecer.

Así, con este marco, se da una perspectiva macro de la eficacia de la cooperación para el desarrollo de un país desde la gestión. Se pueden identificar los puntos a los que se les debe dar continuidad y aquellos que necesitan mejora. Si en el agregado, la evaluación de los proyectos recibidos y ofertados por un socio arroja resultados positivos, se puede decir que es un actor eficaz de la CID.

### 3.1.2 Institucionalización.



Como se ha establecido en secciones previas, una institucionalización robusta puede fungir como anclaje para la eficacia de las acciones de cooperación. Las instituciones toman el papel de mediadoras y coordinadoras para el logro de objetivos comunes; dan previsibilidad a las acciones de los socios, aumentan la credibilidad y confianza entre las partes y facilitan las negociaciones y el aprendizaje conjunto. Adicionalmente, es más sencillo dar seguimiento a los proyectos e implementar estrategias de monitoreo y evaluación.

Por ello, un primer factor de eficacia que se identifica es el nivel de institucionalización de la CID en el país que se pretenda evaluar. Como elementos mínimos, se puede establecer si dicho país cuenta con un marco jurídico en cooperación para el desarrollo, una agencia encargada de ejecutar y coordinar las acciones y, finalmente, considerar las dimensiones de autonomía de dicha agencia propuestas por Gulrajani (2017) debido a que estas dimensiones pueden arrojar conclusiones sobre qué tanto pueden actuar las agencias.

No sólo es importante la institucionalización a nivel nacional. América Latina ha probado avances importantes en el monitoreo y reporte de CID a nivel regional. Por ejemplo, Brasil y México, a través de sus agencias de cooperación, han sido capaces de desarrollar métodos sofisticados para cuantificar la cooperación que ofrecen y realizan esfuerzos para producir reportes con periodicidad. Además, en el marco de la CEPAL y de la SEGIB, diversos países de la región se han embarcado en iniciativas para desarrollar un marco común de cuantificación de la CSS. (Besharati, 2019). La Agencia de Desarrollo de la Unión Africana también ha facilitado la creación de marcos comunes, buscando el apoyo de la experiencia latinoamericana en el rubro. Por ende, se deben considerar también las iniciativas e instituciones regionales a las que pertenece el país.

### 3.1.3 *Interés político*

Este factor se refiere a la prioridad que se le da a la cooperación internacional para el desarrollo en la agenda política a nivel nacional. Como fue posible ver en el apartado del recuento histórico de México, el interés político ha tenido efectos directos en la dinamización o parálisis de la institucionalización de la CID. Sumado

a ello, la voluntad política también incide en el presupuesto asignado a acciones de cooperación pues, en casos como el de México, parte de los recursos dependen de que se les asignen desde el Congreso.

Asimismo, la voluntad política refleja el deseo de los líderes de ayudar a otros países para el beneficio mutuo y el afrontar retos globales para el desarrollo. Los líderes con voluntad política fuerte pueden inspirar cambios y visiones de cooperación y asegurarse que las iniciativas se alineen con sus prioridades, así como establecer metas realistas de desarrollo. Una manera de trasladar la voluntad política en acciones es establecer marcos regulatorios que faciliten la cooperación (IsBD, 2020).

Sumado a ello, los intereses políticos influyen en la elaboración de los planes de desarrollo. Dichos planes funcionan posteriormente como las pautas de las acciones de cooperación ofertadas y también recibidas, pues los socios receptores buscan que los proyectos implementados dentro de sus territorios se alineen con sus prioridades (además, la alineación propiamente es otro de los factores de eficacia).

Finalmente, la parte política juega un papel relevante en las negociaciones y el seguimiento de acciones. El cambio de intereses puede suscitarse por el cambio de las administraciones presidenciales, pues el poder ejecutivo no sólo es el encargado de la política exterior, sino de estructurar toda la administración pública en general. Entonces, un cambio de administración puede generar cambios en las prioridades; como menciona Hill (2003, p.90) “un nuevo jefe de gobierno tiene el poder de cambiar el juego burocrático y hacer que todos bailen a un nuevo ritmo”. Dicho lo anterior, una evaluación de eficacia debe tomar en cuenta las prioridades de política exterior y el papel que se le da a la CID.

#### 3.1.4 *Formalización de acuerdos*

Los acuerdos dotan de líneas guía para la implementación de acciones y compromisos entre las partes. Sin estos lineamientos, a las instancias encargadas de cooperación se les dificulta la articulación y agregación de intereses. Las



burocracias difícilmente pueden trabajar sin procedimientos formales; requieren reglas escritas (Hill, 2003).

Por ello, en este punto se considera el agregado de tratados que tiene el país, ya que este análisis permite vislumbrar no sólo las áreas de interés con cada socio, sino cuáles son los socios más relevantes (es decir, que tienen el mayor número de acuerdos) y las prioridades de su cooperación. Asimismo, la existencia de foros conjuntos de discusión como las comisiones binacionales o comixtas permiten llegar a acuerdos más específicos de los proyectos; trazar hojas de ruta y establecer los objetivos comunes, los plazos específicos y los compromisos de las partes.

Entonces, en este aspecto toma relevancia aquello a lo que los países se comprometen al firmar un tratado o acuerdo de cooperación y la forma que le dan a lo que posteriormente será implementado como proyecto de cooperación para el desarrollo. Finalmente, se considera también el nivel de profundidad de las relaciones pues las visitas de los jefes de Estado a países socios son una señal de espíritu de solidaridad y de trabajo conjunto (IsBD, 2020).

### *3.1.5 Mecanismos de concertación y seguimiento*

Adicional a la firma de un acuerdo formal, que establece lo que cada socio aportará a las acciones de cooperación, son necesarios los mecanismos de concertación y de seguimiento. Por un lado, la concertación es relevante para aterrizar las acciones a seguir dentro de una iniciativa de cooperación, ya que facilita la agregación de intereses de ambas partes y la simetría. En este último aspecto, se retoma la paridad de prioridades de los socios, lo cual es fundamental para alinear las acciones a sus prioridades de desarrollo y lograr la apropiación de las mismas.

En la parte de seguimiento, es importante considerar el monitoreo en diversas etapas de la implementación de los proyectos. Una vez que se establecen los objetivos, se debe contar con indicadores de evaluación. La evaluación puede llevarse a cabo no sólo al final de la ejecución, sino durante la misma, con el fin de identificar los puntos de mejora.

La importancia de las evaluaciones radica en que son registros que dejan memoria y fomentan el aprendizaje conjunto. Sumado a ello, las mismas directrices de evaluación son una síntesis sobre la eficacia de las acciones. Las evaluaciones pretenden responder ¿cómo está funcionando el programa? ¿está alcanzando sus metas? ¿cómo puede mejorarse? ¿hubo efectos involuntarios? ¿cómo se compara con otros programas diseñados con objetivos similares? Para responder las preguntas, se deben realizar evaluaciones de procesos (diseñadas para medir si los objetivos se están logrando) y las de impacto (diseñadas para medir si el programa tuvo éxito en sus objetivos y cómo impacta en la población objetivo) (J-PAL, s. a.).

### 3.1.6 Recursos financieros y humanos

Si bien cuantificar los inputs de la cooperación para el desarrollo es relevante, los países y las personas se enfocan más en los resultados e impactos de los esfuerzos. Por ello, los recursos financieros componen una parte de la evaluación de eficacia, más no toda (Besharati, 2019). No obstante, no deja de ser un requisito mínimo en la cooperación internacional para el desarrollo. El presupuesto es el que permite que se puedan implementar las acciones y su disponibilidad (o falta de) es un criterio que debe considerarse desde la planificación. A mayores recursos financieros y humanos, se puede ampliar el margen de acción, la duración del proyecto o la población beneficiaria.

En términos de los recursos humanos, diversa literatura (Alonso, 2012; Prado, 2019) ha remarcado la importancia de las capacidades técnicas de los interventores. Estas capacidades se refieren no sólo a que quienes se involucran en la intervención conozcan del problema; también que sean capaces de llevar relaciones de calidad con el colectivo social que ha de protagonizar el cambio. Asimismo, deben considerar los posibles riesgos e impactos no esperados lo más acertadamente posible en la planificación del proyecto.

En suma, cuantificar recursos financieros, si bien no lo es todo, es un criterio relevante. Los recursos humanos también definen cómo se gestiona el presupuesto y si se están llevando a cabo los puntos concretos con el mayor conocimiento y experiencia posible.

### 3.1.7 *Alineación con las prioridades de los planes nacionales de desarrollo*

Considerar el contexto doméstico es esencial al momento de realizar una intervención de cooperación para el desarrollo (Prado, 2019). Álvarez (2012) suscribe que para lograr la eficacia las estrategias deben adaptarse a planes de desarrollo concebidos desde el país de origen, para coadyuvar la alineación, el desarrollo de capacidades propias, el apoderarse de la planificación y adoptar iniciativas. Además, las políticas nacionales de cooperación son indispensables para dar coherencia y sinergia a las estrategias (PNUD, 2009).

### 3.1.8 *Alianzas estratégicas multiactor*

Como menciona Sanahuja (2007), la eficacia de la CID en general es difícil de lograr si no hay coordinación de los donantes y entre donantes y receptores. Entonces, en este aspecto es importante considerar tres tipos de alianzas estratégicas: las de donantes que ofrecen cooperación a un país en particular; las de donante y receptor y las de ejecutores y población meta.

En el primer aspecto, la coordinación de donantes evita la duplicación de esfuerzos y el uso subóptimo de recursos. En este punto, es importante remarcar cómo la CSS se ha convertido en una herramienta fundamental en la agenda de desarrollo, jugando un papel cada vez mayor en financiamiento, inversión y gobernanza. Esto ha abierto la oportunidad a alianzas estratégicas entre países del Sur Global, que, en ocasiones, son más efectivas. El motivo de lo anterior es que estos países, al compartir realidades similares, el intercambio de conocimientos y capacidades técnicas se vuelve más relevante. Por ejemplo, pueden emprender proyectos de infraestructura conjunta (sobre todo si tienen proximidad geográfica), transferir conocimiento e introducir nuevas aproximaciones a la erradicación de la pobreza (Besharati, 2019).

Alonso (2012) considera como factor de eficacia la calidad de las relaciones entre los interventores y la población meta. El autor también remarca la importancia de que los interventores se identifiquen con los propósitos de la intervención. Deschamps (2014) arguye a una acción de cooperación eficaz es aquella con procesos participativos, en donde gracias a la intervención de la población

beneficiaria se logra un entendimiento del contexto y de la cultura local por parte del interventor, así como estrategias complementarias.

Finalmente, cabe destacar que esta investigación no ignora que existen otros actores que participan en los procesos de cooperación para el desarrollo más allá de las agencias gubernamentales, como son la sociedad civil, la academia, y el sector privado. La coordinación de estos involucrados es fundamental para la eficacia, pues cada uno tiene distintas aportaciones relevantes. La Agenda 2030 también reconoce que las alianzas son indispensables para el logro de objetivos, tal y como enuncia el ODS 17.

### *3.1.9 Adaptación y apropiación.*

Para que un proyecto de cooperación sea eficaz, es indispensable que se adecue a las necesidades del país beneficiario en todas sus etapas, desde la planeación hasta la evaluación. En la planeación, toma relevancia los mecanismos de concertación; en la implementación, los de seguimiento y, finalmente, para la evaluación es necesario considerar las capacidades de las partes (si cuentan con recursos para dar el seguimiento, como indicadores, bancos de datos o instituciones que coadyuven a la medición).

Román (2002) suscribe que los proyectos exitosos son aquellos en que la comunidad beneficiaria participa en el diseño y ejecución, ya que esto permite que las acciones se ajusten a sus prioridades y que su entorno social y cultural sea tomado en cuenta.

En conclusión, estos factores arrojan una perspectiva multidimensional de la eficacia y, como ya se mencionó en cada uno, son requisitos mínimos y necesarios para que las intervenciones logren sus objetivos. Como se puede ver en los apartados, estos factores no son independientes entre sí; por ejemplo, una buena adaptación depende de una negociación de calidad; el nivel de institucionalización puede depender de la voluntad políticas, así como la concertación. Por ello, al momento de aplicar el marco para analizar la eficacia desde la gestión es necesario considerar estos componentes. El siguiente apartado sugiere cómo transformar estos conceptos en indicadores puntuales; es decir, la operativización de cada uno.

### 3.2 ¿Cómo medir eficacia? Operacionalización de factores

Como se mencionó en la introducción del capítulo, sistematizar se refiere a poner la práctica en términos teóricos, mientras que la operacionalización u operativización es poner en términos medibles los conceptos teóricos de la sistematización. Entonces, esta sección se aboca a proponer indicadores mínimos para cada uno de los elementos de eficacia; es decir, a partir de ellos se crea el marco metodológico de medición de la eficacia de la gestión de la CID. Cabe recordar que esta sección está pensada para países duales de cooperación, con un mínimo de recursos de captación de información y desde la perspectiva institucionalista de sus agencias gubernamentales como actores principales de la cooperación.

Un indicador de cualquier tipo debe contar con los siguientes elementos mínimos, entre los que se incluye un nombre del indicador, la unidad de medida, tipo de indicador (si es dicotómico, es decir, que toma uno de dos valores; si es categórico, lo cual significa que cae en una de diversas categorías; o si es continuo, es decir, que puede tomar algún valor numérico). Asimismo, es necesario que cuente con una periodicidad, si se han de hacer análisis en el tiempo y medios de verificación de la información, con el fin de contribuir a la transparencia.

Otros atributos relevantes para los indicadores son que sean:

1. Claros: No hay dudas de qué es lo que se está midiendo y no se incluyen términos técnicos ambiguos.
2. Relevantes: Los elementos que construyen el indicador están relacionados con aspectos fundamentales del objetivo.
3. Económicos: El costo humano y financiero de producir el indicador es menor a los beneficios que se obtienen al producirlo. Para que un indicador sea económico, también debe ser relevante y oportuno.
4. Monitoreables: Los medios de verificación son claros y sus métodos de cálculo explícitos, para que puedan ser sujetos a comprobación empírica.

5. Adecuados: El indicador da bases suficientes para emitir juicios respecto a lo que se está evaluando; su información es relevante y apropiada.

En este sentido, los indicadores aquí propuestos cumplen con los atributos por los siguientes motivos:

1. Claros: Los indicadores miden los factores de eficacia ya explicados de forma detallada en la parte sistematización, por lo que no hay dudas de lo que se mide.
2. Relevantes: El objetivo es medir la eficacia en la CID y, como se pudo ver a lo largo de la investigación, cada uno de los factores a medir son indispensables para un ejercicio de CID eficaz, y deben estar presentes independientemente del papel de receptores u oferentes de los socios.
3. Económicos: El medir la eficacia conlleva retos, pero también enormes beneficios. Más allá de la connotación política que se le ha dado al término de eficacia (es decir, que es muy del Norte), todos los socios han reconocido la importancia de medirla para que las intervenciones efectivamente tenga impactos duraderos y positivos, a la vez que se reducen aquellos no esperados y negativos. Además, el medir la eficacia coadyuva al aprendizaje entre socios, que puede reducir algunos costos en próximas acciones de cooperación.
4. Monitoreables: Precisamente este apartado pretende explicar el paso a paso de la creación del marco de medición, con el fin de que pueda un ejercicio replicable, a México o a otros países.
5. Adecuados: Los indicadores arrojan conclusiones de cada aspecto que dan herramientas para sugerir mejoras, gracias a la descomposición de componentes que forman cada categoría.

Los indicadores propuestos son categóricos, con una escala de “Alto”, “Medio”, “Bajo” y “Nulo” para cada factor de eficacia. Se desarrolla como cada una de estas categorías se compone de características de los factores. Con ello, es posible ejemplificar su aplicación en la sección posterior.

### 3.2.1 Eficacia

La eficacia se puede medir como un compuesto de los elementos presentes. Como sostiene este trabajo de investigación, la eficacia es multidimensional, por lo que se deben tomar en cuenta los diversos factores enumerados. Así, la eficacia se basa en:

1. Se lograron los objetivos planteados;
2. Las acciones se llevaron a cabo en el tiempo previsto;
3. La intervención contó con el respaldo de instituciones en todas las etapas;
4. hubo voluntad política de los países involucrados, reflejada a través de sus instituciones gubernamentales;
5. Las acciones tienen un instrumento de formalización que plantea sus propósitos;
6. Los proyectos se discuten con mecanismos de concertación y cuentan con herramientas de monitoreo y evaluación;
7. La iniciativa contó con recursos financieros y humanos necesarios para llevarse a cabo;
8. Las acciones se alinean con los planes de desarrollo y las necesidades de los receptores;
9. Se contó con la participación de los involucrados, así como apoyo de terceros actores (sociedad civil, academia, sector privado, organismos gubernamentales);
10. Las intervenciones consideran la causalidad del problema que se quiere resolver y las características de la población meta, con el fin de que esta se apropie del proyecto.

Con base en este decálogo de indicadores, que se desarrollan en los siguientes puntos de la sección, se puede clasificar la eficacia de la siguiente manera:

- Eficacia alta: cumple con todos los criterios.
- Eficacia media: cumple con la mayoría de los criterios.



- Eficacia baja: algunos criterios están presentes, pero hay elementos faltantes que afectaron la planeación, la implementación o los resultados.
- Eficacia nula: la mayoría de los factores de eficacia estuvieron ausentes; no se obtuvieron los resultados esperados o la intervención fue cancelada o suspendida.

Entonces, una gestión de la CID eficaz debe considerar estos 10 criterios o condiciones. A continuación, se detalla la medición de cada uno, para en la siguiente sección ejemplificar su uso en el caso mexicano.

### 3.2.2 Institucionalización

La institucionalización de la CID puede medirse a partir de la intervención de agencias de cooperación u otras dependencias gubernamentales de la materia del proyecto. Asimismo, no sólo es suficiente la existencia de la agencia, sino los atributos mencionados por Guljarani (2017) que aseguran un desempeño propicio de la misma. Asimismo, la institucionalización se ve reforzada por marcos legales y jurídicos que vislumbran la perspectiva e importancia que cada socio da la CID. Finalmente, cabe considerar si el país es parte de organizaciones internacionales y regionales que coadyuven a la institucionalización de su cooperación. Dicho esto, la institucionalización se mide de la siguiente manera:

1. El país cuenta con un marco legal que rige su actuar como oferente o receptor de la CID.
2. El país cuenta con una agencia de cooperación cuyo mandato es coadyuvar en el ejercicio de la CID.
3. La agencia cuenta con las seis dimensiones de autonomía: a) autonomía estructural, medida como la independencia de la agencia de otras ramas de gobierno. b) autonomía financiera, entendida como la libertad de la agencia de negociar y administrar recursos c) autonomía de intervención; es decir, sin auditorías excesivas que conviertan la evaluación en un fin en sí mismo, desplazando los objetivos. d) autonomía legal, aspecto relacionado directamente con la existencia de una ley que le dé a la agencia personalidad



jurídica y que sea vinculante con su papel de ayudar a intereses humanitarios e) autonomía política de definir y adaptar las políticas de desarrollo y f) autonomía gerencial para utilizar sus insumos.

4. El país forma parte de organizaciones internacionales y regionales entre cuyos propósitos se encuentra el desarrollo de la población.

Con base en estos criterios, la institucionalización se clasifica así:

- Institucionalización alta: el país cuenta con leyes, una agencia con un alto nivel de autonomía y está involucrado internacional y regionalmente en el tema.
- Institucionalización media: el país cuenta con una ley, una agencia con nivel de autonomía moderado y es parte de organismos internacionales y regionales en el tema.
- Institucionalización baja: no cuenta con una ley específica; sí tiene brazos ejecutores de la CID dentro del gobierno, pero sin mandato claro o la agencia tiene la autonomía muy restringida. Puede o no pertenecer a organismos internacionales y regionales en el tema.
- Institucionalización nula: no se cuenta con leyes o con un organismo gubernamental para instrumentar la CID. Puede o no pertenecer a organismos internacionales y regionales en el tema, pero la falta de normativa interna dificulta su visibilidad como cooperante.

### 3.2.3 *Interés político (prioridades de la CID en la agenda)*

Es posible analizar el interés político tomando como punto comparativo las administraciones presidenciales, pues, como establece Hill (2003), hay variación de la importancia que se le da a la cooperación en la agenda de política exterior, y el poder ejecutivo suele ser el encargado de este rubro de la política. Así, es necesario considerar el discurso político y las asignaciones presupuestales, pues de este modo es posible ver la prioridad en el tema. Finalmente, cabe considerar si el país está comprometido con la agenda de desarrollo a nivel internacional y su participación activa en foros y conferencias. El interés se pondera como:

- Interés alto: Los discursos presidenciales mencionan a la cooperación como una prioridad de política exterior; la CID se incluye en planes de desarrollo y/o tiene un plan propio y se despliegan recursos para CID. Participó en foros o conferencias en el tema.
- Interés medio: Los discursos presidenciales llegan a mencionar el tema, pero no de forma recurrente; es decir, se menciona dentro de las metas de política exterior pero no de manera reiterativa o prioritaria; los recursos fueron limitados. El país participó en foros o conferencias, pero no de forma activa; es decir, no intervino ni hubo propuestas.
- Interés bajo: El tema está prácticamente ausente del discurso; no ocupa un lugar en las metas de política exterior y los recursos e intervenciones en foros internacionales fueron escasos.

#### 3.2.4 Formalización de acuerdos

La propuesta de operacionalización de este factor considera diversos rubros, más allá de la firma de tratados. Se propone una variable categórica que mida no sólo la existencia de una relación formal entre los socios, sino su nivel de profundidad, pues esto puede ser clave en la definición de áreas prioritarias de la CID en un país, ya sea como socio oferente o receptor. Es decir, se toman en cuenta el número de acuerdos y tratados de cooperación; las visitas oficiales mutuas; representación en entre ellos; y la existencia de un mecanismo concertador que se reúna periódicamente. Con ello, la formalización de la relación se mide:

- Formalización alta: Se tiene más de un tratado de cooperación con el país contraparte, ha habido visitas oficiales en cada periodo de administración; ambos cuentan con embajadas o consulados en el otro y cuentan con algún mecanismo concertador, que se reúne periódicamente.
- Formalización media: Se tiene al menos un tratado de cooperación con el país contraparte, ha habido visitas oficiales en algún periodo de administración; ambos cuentan con al menos una embajada y cuentan con algún mecanismo concertador.

- Formalización baja: Se tiene un tratado de cooperación con el país contraparte, pero no hay visitas oficiales; ambos cuentan con una embajada en el otro país, pero no hay cuenta de un mecanismo concertador.
- Formalización nula: No hay elementos de formalización presentes más allá de la existencia de una relación diplomática.

### 3.2.5 Mecanismos de concertación y seguimiento

Los mecanismos de concertación y seguimiento dan pauta para una gestión de CID eficaz, pues permiten la agregación de intereses. Entonces, no sólo es suficiente contar de manera formal con el mecanismo, sino que este sea utilizado con regularidad y que se definan las directrices de monitoreo y evaluación en los proyectos. Dicho esto, el funcionamiento se define como:

- Funcionamiento de los mecanismos alto: Existen un mecanismo de concertación entre los socios que se reúne conforme con la periodicidad acordada; los proyectos tienen indicadores de seguimiento y evaluación claros.
- Funcionamiento de los mecanismos medio: Existen mecanismos de concertación entre los socios *ad hoc*, se reúnen, pero no con la periodicidad necesaria; los proyectos tienen indicadores de seguimiento y evaluación, mas no se les da el seguimiento necesario.
- Funcionamiento de los mecanismos bajo: Puede existir un mecanismo de concertación, pero no se utiliza, los proyectos no tienen pautas de seguimiento claras.
- Funcionamiento de los mecanismos nulo: No hay mecanismos de concertación y no hay claridad en el seguimiento de los proyectos.

### 3.2.6 Recursos financieros y humanos

Como se estableció en la sistematización, es indispensable para una gestión de CID eficaz contar con el personal y el presupuesto necesarios para desplegar cooperación. De acuerdo con los expertos entrevistados, el personal debe ser

especializado en la dimensión política de la cooperación y también en la técnica. De este modo, se tiene complementariedad en las estrategias para todas las etapas de los proyectos. En la parte presupuestaria, es indispensable que los socios contribuyan de forma equitativa (es decir, de acuerdo con las capacidades de cada uno) para evitar parálisis por falta de recursos. Además, la disponibilidad de presupuesto, como ya se estableció, es un indicador de la voluntad de las partes.

Cabe aclarar que los socios pueden ofrecer estos recursos no sólo en forma monetaria; también puede hacerse con la contribución de sus expertos. Asimismo, cabe mencionar que los recursos no sólo devienen de forma nacional; la creación de fondos conjuntos también ha probado facilitar la gestión de acciones entre los socios que componen dichos fondos. De este modo, la disponibilidad de recursos puede medirse como:

- Disponibilidad alta: Las dependencias encargadas de la cooperación cuentan con personal de trayectoria en la materia relevante; el encargado de dichas dependencias tiene experiencia en los temas; cuentan con una partida presupuestaria destinada a la cooperación e información de los costos de sus estrategias. Cuentan con fondos conjuntos con diversos socios.
- Disponibilidad media: Las dependencias encargadas de la cooperación cuentan con personal de trayectoria en la materia relevante, pero no es suficiente para llevar a cabo todas las metas; el encargado de dichas dependencias tiene alguna experiencia en los temas; cuentan con una partida presupuestaria destinada a la cooperación, pero se reduce o es limitada. Cuentan con al menos un fondo conjunto.
- Disponibilidad baja: Las dependencias encargadas de la cooperación no cuentan con personal suficiente y experto; el encargado de dichas dependencias no tiene experiencia en los temas; no hay partidas presupuestarias destinadas a cooperación o no hay información al respecto; tienen al menos un fondo conjunto.
- Disponibilidad nula: No hay dependencias encargadas en cooperación; los recursos están difusos y no es clara su proveniencia; no hay partidas

presupuestarias oficiales destinadas a oficinas gubernamentales de cooperación ni fondos conjuntos con otros socios.

### *3.2.7 Alineación con las prioridades de los planes nacionales de desarrollo*

Como primer punto, es un prerequisite que los países cuenten con una estrategia nacional que establezca de forma clara sus objetivos de desarrollo y que se actualice con periodicidad, así como que estos planes permitan medir avances en la implementación de los ODS. Contribuye, además, si se tiene un programa específico que establezca las prioridades y directrices del país como cooperante. El segundo paso es verificar si las iniciativas de cooperación en las que el país participa, ya sea como oferente o receptor, son congruentes con dicho plan de desarrollo y con el plan de desarrollo de sus socios. Así, la alineación se categoriza:

- Alineación alta: Los socios cuentan con planes de desarrollo nacionales y programas de CID, congruentes con la agenda internacional de desarrollo; sus proyectos establecen una relación clara entre la intervención y cómo se ajusta a las prioridades de dichos planes.
- Alineación media: Los socios cuentan con planes de desarrollo nacionales que consideran los ODS, mas no específicos para la CID; se puede dilucidar, aunque no de forma explícita, que las intervenciones van en el mismo sentido que dichos proyectos.
- Alineación baja: No todos los socios cuentan con planes de desarrollo nacionales y no es claro como los proyectos de cooperación se ajustan a las prioridades de desarrollo del receptor.

### *3.2.8 Alianzas estratégicas multiactor*

Los gobiernos de los países socios pueden facilitar una participación más significativa para maximizar un enfoque que abarque a la sociedad. En este rubro, es importante, tal y como establece el ODS 17, la agregación de una multiplicidad de actores en la gestión de la CID, como la academia, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Adicionalmente, es necesario que estos actores

cuenten con mecanismos efectivos de interlocución con los gobiernos, quienes finalmente fungen como los principales gestores de la cooperación. También, los protagonistas del cambio deben tener voz en todas las etapas de los proyectos de cooperación, o de otro modo no se pueden asegurar impactos sostenibles. Así, las alianzas pueden categorizarse como:

- Alianzas estratégicas exitosas: se cuenta con la participación de los gobiernos, academia, sociedad civil, sector privado y población meta en las iniciativas de cooperación. El país tiene mecanismos de interlocución con dichos actores formales y accesibles.
- Alianzas estratégicas suficientes: se cuenta con la participación de los gobiernos, academia, sociedad civil, sector privado y población meta en las iniciativas de cooperación. El país tiene mecanismos de interlocución con dichos actores formales y accesibles.
- Alianzas estratégicas insuficientes: se cuenta con la participación de los gobiernos, academia, sociedad civil, sector privado y población meta en las iniciativas de cooperación. El país tiene mecanismos de interlocución con dichos actores formales y accesibles.
- Nulidad de alianzas estratégicas. No hay mecanismos de interlocución entre gobierno y otros actores. El colectivo protagonista del cambio no participó en las negociaciones o implementaciones de las estrategias. En este aspecto cabe aclarar que esto último puede anular la eficacia de las acciones aún si fueron concertadas entre otros actores, es decir, la voz de dicha población meta es un requisito indispensable.

### 3.2.9 *Adaptación y apropiación*

Finalmente, la adaptación de las estrategias depende en gran medida de un entendimiento del contexto en donde se quieren implementar. Además, toma relevancia que se consideren los problemas desde sus causas, para que no se trate de medidas insostenibles en el tiempo. En este punto, ayuda si hay una planificación estratégica sectorial (es decir, que atienda un rubro específico, como puede ser

salud, medio ambiente, educación, por poner ejemplos) y subnacional (PNUD, 2019). En la parte de apropiación, se retoma la relevancia del colectivo meta, considerar sus prioridades e intereses con el fin de lograr que gestionen su propio desarrollo y no dependan de intervenciones externas y que los donantes basen su apoyo en estrategias, instituciones y procedimientos ya existentes en el país socio (Pérez y Alañón, 2016). De este modo, la clasificación resulta:

- Adaptación y apropiación alta: se realizaron estudios previos de la causalidad de los problemas (evaluación de diagnóstico) y se contó con la participación de los colectivos. Los planes de desarrollo cuentan con estrategias sectoriales y subnacionales.
- Adaptación y apropiación media: se realizaron estudios previos de la causalidad de los problemas, pero se dejaron en de fuera aspectos del entorno relevantes; se contó con la participación de los colectivos. Los planes de desarrollo cuentan con estrategias sectoriales o subnacionales.
- Adaptación y apropiación baja: no se cuenta con entendimiento del contexto cultural completo; los objetivos no consideran la causalidad de los problemas y la participación de la población meta es limitada. No hay estrategias sectoriales ni subnacionales.
- Adaptación y apropiación nula: no se realizaron estudios para entender el contexto; o la intervención no se dirige a atacar las causas del problema, o la interlocución con la población meta fue inexistente. No hay estrategias sectoriales ni subnacionales.

Como se puede ver, son diversos los elementos que deben considerarse para medir la eficacia de la gestión de la CID, pero cada uno toma un papel indispensable. Por lo mismo, esta propuesta retoma los elementos mínimos de cada factor de eficacia y, si bien, medirla conlleva retos importantes, los beneficios superan los costos, pues de este modo pueden incrementarse las probabilidades de éxito de las intervenciones.

### 3.3 Aplicación del marco metodológico para México

En esta sección, se pretende dar cuenta de los factores de eficacia en México y sus potenciales áreas de mejora, a partir de los hallazgos del capítulo 2 y entrevistas a expertos. Asimismo, se considera el cambio de las prioridades de México sobre la CID y la manera en la que se ha traducido esta variación de interés en la práctica.

Cabe aclarar que este ejercicio es propositivo y pretende ser de ejemplificación y como punto de partida para una evaluación más profunda, la cual es posible si se cuenta con los recursos y la información suficiente. Es decir, el marco propone medidas genéricas, pero cada factor puede detallarse con más profundidad a voluntad de quienes lo apliquen y si cuentan con los recursos para hacerlo. Incluso, el marco puede aplicarse estos criterios para evaluar a nivel macro el desempeño de un país en la CID o en programas y proyectos específicos. Ya que la eficacia es un conglomerado de los otros factores, se sugiere, como en este ejemplo, evaluarla al final.

### 3.3.1 *Institucionalización*

México cuenta con un marco jurídico robusto sobre cooperación internacional para el desarrollo. La Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos, que es la ley máxima del país, expresa en su artículo 89 que la CID es uno de los principios de política exterior. Antes, el IMXCI desapareció en parte por la falta de un marco legal que asegurara su operación y permanencia, mas los esfuerzos desde 2007 concluyeron finalmente con la creación de la LCID en 2011, y representó un viraje de la historia de México en la cooperación internacional, pues elevó este rubro a política pública y protegió su andamiaje institucional (GIZ y AMEXCID, 2014).

Desde 2011, la LCID proveyó de una base legal y un marco comprensivo para fortalecer su sistema de cooperación, estableciendo los principios, instrumentos, responsabilidades y directrices políticas del país en cuanto a CID. Asimismo, la ley le dio vida a la agencia de cooperación mexicana, que formalmente es el actor coordinador y el canal de comunicación (GIZ y AMEXCID, 2014).



No obstante, el factor de institucionalización también considera las dimensiones de autonomía de la AMEXCID. Gracias al análisis realizado en el capítulo 2, es posible concluir que la agencia cuenta con una autonomía suficiente en la dimensión de intervención, legal y gerencial, pero que podría robustecer sus capacidades en cuanto a la estructural, financiera (especialmente tras la desaparición del FONCID) y política.

Sin embargo, cabe recordar que la AMEXCID ha contado con apoyo para favorecer su institucionalización de la cooperación alemana, japonesa y el PNUD. Asimismo, es parte de diversas iniciativas regionales e internacionales de cooperación para el desarrollo, como el Proyecto Mesoamérica, la SEGIB, la OCDE, el PNUD y observador del CAD, por mencionar algunos ejemplos.

Con base en estos criterios y recordando la operativización de la variable de institucionalización, se puede decir que, a partir de la creación de la AMEXCID, la calificación preliminar de esta dimensión sería media, pues sí cuenta con un marco jurídico robusto, una agencia y forma parte de iniciativas internacionales. Sin embargo, para pasar a una valoración de institucionalización alta, es necesario fortalecer a la AMEXCID en las dimensiones de autonomía en la que se encuentra limitada.

### 3.3.2 *Interés político (prioridades de la CID en la agenda)*

Tal y como se estableció en el capítulo 2, el interés político en la cooperación internacional para el desarrollo ha mostrado variación de acuerdo con los periodos presidenciales. Desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la prioridad en política exterior se centró en fortalecer sus relaciones económicas con sus vecinos del norte, lo cual dio origen al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (Abella, 1992). Su sucesor, Ernesto Zedillo, mantuvo la agenda economicista en la mira, mientras que los temas de cooperación para el desarrollo mantuvieron un perfil más bajo, y las relaciones con América Latina en general se caracterizaron por ser más discursivas que activas (Macouzet y González, 2001).

En el año 2000, a pesar de la alternancia política en la presidencia mexicana, con el triunfo del PAN en las elecciones, las prioridades de la agenda de política

exterior mostraron continuidad con las dos administraciones previas, en cuanto a que para Vicente Fox su prioridad fue fortalecer lazos con Estados Unidos y hubo parálisis en cuanto a la institucionalización de la CID con la desaparición del IMEXCI. En este periodo se dio origen al Plan Puebla Panamá, que buscaba el desarrollo de la región (Guajardo, 2008). No obstante, de acuerdo con Toussaint (2012), abundaron promesas, pero escasearon inversiones, provocando que los acuerdos se quedaran en papel.

Calderón (2006-2012) desplegó una diplomacia presidencial más activa para mejorar las relaciones con América Latina en general (González y Velázquez, 2013), pero la guerra contra el narcotráfico iniciada en su periodo provocó una inusitada ola de violencia que concentró en ello esfuerzos de cooperación como, por ejemplo, el de la Iniciativa Mérida. A finales de su presidencia, se institucionalizó la CID en el país.

De 2012 a 2018, con el gobierno de Enrique Peña Nieto, la CID comenzó a ser más visible en parte por el trabajo de la propia AMEXCID. En estos años, México fue reconocido por participar en diversas estrategias de CSS y CT. Además, en los foros internacionales, el país expresó su papel como abogado de estas modalidades por su valor agregado (GIZ y AMEXCID, 2014). En el reporte de la SEGIB de 2012, México fungió como uno de los tres principales proveedores de CSS en la región y como socio líder en Centroamérica. Sin embargo, en cuanto al despliegue de recursos, en esta administración la CID no fue una rama prioritaria (Schiavon y Figueroa, 2018)

En el periodo presidencial 2018-2024, es posible ver que la cooperación para el desarrollo sí forma parte de las prioridades de política exterior, pero de forma focalizada. El PROCID 2019-2024 resalta que los socios de Centroamérica son primordiales para recibir cooperación. Asimismo, esta política se apoya en el Plan de Desarrollo Integral México-Centroamérica y en los programas Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida.<sup>9</sup> Sin embargo, la CID pretende ser una

---

<sup>9</sup> El Plan de Desarrollo Integral es una iniciativa entre México, Honduras, Guatemala y El Salvador que busca dar respuesta a la migración irregular a través del impulso del desarrollo en los países de origen. Como parte de la estrategia, México exportó programas ya implementados dentro de su

herramienta de disuasión preventiva de la migración; es decir, para desalentar a los potenciales migrantes a salir de su país de origen.

A partir de lo anterior, se puede concluir que, si bien la CID ha tomado importancia como política pública, sobre todo en las últimas administraciones presidenciales, el interés actual es medio. A pesar de que se contempla en los Planes de Desarrollo, tiene su propia limitación en su lógica, pues no está demostrado empíricamente que la ayuda internacional de relación con menores tasas de migración. Además, el Fondo México se ha destinado para la contención (por ejemplo, en 2019 la AMEXCID envió 3.3 millones de pesos a centros de detención y después 700 mil pesos para transportar solicitantes de asilo al sur) (Verza, 2020). En 2020, en medio de la pandemia, se destinaron 16 millones de pesos a deportaciones (Tourliere, 2021). Entonces, más allá de que las acciones de cooperación se centren en el desarrollo de los pueblos, se ha enfocado en evitar los flujos migratorios de Centroamérica hacia México.

### 3.3.3 Formalización de acuerdos

Para este rubro, se realizó una base de datos que contiene el número de acuerdos que tiene México con otros países, así como sus mecanismos de concertación con cada uno, su representación diplomática en el exterior y las visitas oficiales. México tiene al menos un tratado de cooperación bilateral con 107 países. Sin embargo, los protagonistas con Estados Unidos (67), España, (27), Francia (25), Cuba (23), Argentina (21), Brasil (20), Canadá y Guatemala (19). En visitas oficiales, Estados Unidos y España toman los primeros lugares desde el año 2000 a la fecha. Con 111 países se cuenta con algún mecanismo de concertación, más cabría analizar el funcionamiento de los mismos de forma más detallada para emitir un veredicto de la verdadera profundización de sus relaciones.

Más allá de estos datos, gracias a la investigación del capítulo 2 se puede argüir que la formalización y dinamismo de cooperación mexicana se concentra más en su propio continente. Empero, cabe recordar que, como receptor, recibe

---

territorio. Jóvenes Construyendo el Futuro beca por 180 dólares mensuales a jóvenes que se insertan en el mercado laboral y el segundo oferta \$250 dólares mensuales por la siembra de árboles.

cooperación importante de Alemania, España, Japón, la Unión Europea. En contraste, la oferta se despliega hacia Centroamérica y a países de América Latina. En la aplicación del marco propuesto, más allá de una calificación de formalización general, es necesario establecer cuál es el socio contraparte con el que se está evaluando la relación. Sin embargo, en términos generales, se puede concluir que México tiene una formalización alta, pues, como se mencionó, cuenta con tratados, representación diplomática y mecanismos de concertación con más de 100 países, si bien la profundidad de sus relaciones sí muestra variación importante.

### 3.3.4 *Mecanismos de concertación y seguimiento*

Como se mencionó en el rubro anterior, México tiene mecanismos de concertación formalizados con 111 países. No obstante, en este factor cobra aún más relevancia analizar de qué manera estos mecanismos inciden en las negociaciones de programas y proyectos de cooperación internacional para el desarrollo. La cooperación se ha formalizado en comisiones conjuntas en donde los portafolios de proyectos se aprueban. Adicionalmente, con el fin de evitar la fragmentación de los proyectos, programas bilaterales bianuales se acuerdan entre los socios (GIZ y AMEXCID, 2014).

En cuanto al seguimiento, la AMEXCID ha realizado ejercicios para identificar sus fortalezas y puntos de mejora en cuanto a su institucionalización, la forma en que aplica la agenda de eficacia en su actuar y en el despliegue de proyectos de cooperación triangular. En 2012, realizaron el Catálogo de Capacidades Mexicana con apoyo de la JICA; en 2015, formaron parte del Informe de la CSS en Iberoamérica y para 2016, participaron de forma voluntaria en el ejercicio de monitoreo de la AGCED y para En términos más particulares, ejemplos de seguimiento son la Evaluación de los programas de cooperación técnica y científica México-Honduras de 2011-2015, ejercicio que se replicó en 2017; y en 2018, realizaron en conjunto con Alemania un documento de evaluación de sus proyectos de CT.

En suma, el país sí cuenta con mecanismos de concertación, y, en la parte de seguimiento, las diversas iniciativas de las que ha formado parte denotan el

interés del país en la evaluación. No obstante, se requiere aún mayor constancia en estos ejercicios y, sobre todo, que la evaluación de cada proyecto se encuentre en forma pública, para coadyuvar a la transparencia. La AMEXCID cuenta con una plataforma de seguimiento de proyectos, InfoAmexcid, pero no tiene accesibilidad pública.

### 3.3.5 Recursos financieros y humanos

En primer lugar, cabe resaltar que el PNUD (2019) reconoce como punto a favor que el presupuesto esté supervisado por el poder legislativo y que la información sea pública, lo cual permite un análisis por parte de la ciudadanía, fundamental para la transparencia y rendición de cuentas. La siguiente tabla es un ejemplo de cómo incrementaron los recursos a partir de la creación de la AMEXCID:

Tabla 1. Presupuesto destinado a áreas de cooperación:

<b>MXN</b>	<b>APROBADO</b>	<b>EJERCIDO</b>	<b>COMENTARIOS</b>
2008	\$ 159,177,680.00	\$ 227,056,262.00	URECI y DG Mesoamérica
2012	\$ 193,833,651.00	\$ 295,951,836.03	AMEXCID, URECI y Mesoamérica
2016	\$ 673,036,152.00	\$ 694,227,652.02	Sólo AMEXCID. El presupuesto ya no divide las Dir. Grales.

Fuente: Transparencia Presupuestaria. Observatorio del Gasto.  
[https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos)

No obstante, el análisis presupuestario del capítulo 2 muestra cómo cada vez la agencia cuenta con menos recursos para operar desde la designación del PEF. No obstante, cabe remarcar que en la oferta de cooperación otras dependencias despliegan parte de sus presupuestos, como muestra el RENCID. Sin embargo, oficialmente estas no tienen una partida presupuestaria designada a la cooperación, por lo que se debe clarificar desde el legislativo para coadyuvar a la instrumentación de este presupuesto y a la transparencia.

Además, de acuerdo con la AMEXCID, uno de los lineamientos básicos de cooperación es la contribución de las partes, conforme con sus posibilidades. De



hecho, la mayoría de los programas de cooperación en Centroamérica y Sudamérica comparten los costos con México (GIZ y AMEXCID, 2014). Los fondos para financiar la CID que oferta México vienen de distintas fuentes. Algunas son administradas por la AMEXCID, mientras que otras las proveen otras Secretarías. En sus 10 años de existencia, ha contado con fondos como el Fondo Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo con Iberoamérica (FOMEXCIDI); fondos sectoriales como el Fondo Sectorial SRE-CONACYT, y fondos conjuntos con España, Chile y Uruguay. El fondo nacional, FONCID, fue creado para apoyar a la instrumentación de la política de cooperación, pero desapareció en 2020 con la extinción de fideicomisos.

En la parte de recursos humanos, la AMEXCID sí cuenta con expertos de cooperación al operar, con estudios de posgrado en el área. No obstante, de acuerdo con la percepción de los entrevistados, no es suficiente y la falta de personal dificulta el seguimiento de su operación. Por ejemplo, para 2021, la plataforma de RENCID se encontraba desactualizada a causa de este problema.

En suma, para que este indicador sea considerado alto en el caso mexicano, es necesario que se despliegue los recursos necesarios. La falta de presupuesto impacta también en la contratación de personal. La administración debe recordar que para que cualquier política pública sea funcional, se le debe dotar de insumos. Además, el tener presupuesto propio dota de mayor autonomía a la AMEXCID, en contraste de los fondos conjuntos cuya administración es compartida.

### *3.3.6 Alineación con las prioridades de los planes nacionales de desarrollo*

Si bien en la mayoría de las estrategias nacionales de desarrollo se mencionan los ODS; no todas incorporan objetivos específicos e indicadores (PNUD, 2019). En el caso mexicano, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) considera a la CID una expresión de solidaridad y responsabilidad global, y también un instrumento para consolidar su presencia en el exterior y reforzar sus estrategias de desarrollo nacionales.

Adicional a ello, de acuerdo con la LCID, se debe producir un Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID), en el cual se establezcan

las prioridades sectoriales y geográficas, así como mecanismos claramente definidos. Dicho programa debe estar armonizado con el PND. Esto le da previsibilidad a mediano plazo, pero no anual, a la CID mexicana. Sumado a ello, los entrevistados consideran que, en efecto, al momento de las negociaciones México utiliza el PND y el PROCID como directrices en sus compromisos adquiridos.

Un problema que atender en este rubro es, en ocasiones, la falta de congruencia entre lo establecido en los planes y la práctica. Un ejemplo es que la ayuda humanitaria se considera un pilar de la CID mexicana, pero el ejercicio de cuantificación de oferta de 2019 muestra que en ese año no hubo un peso destinado a ello. Entonces, de acuerdo con los criterios de este indicador, México podría tener una alineación alta, siempre y cuando se cumpla con lo establecido en los planes.

### *3.3.7 Alianzas estratégicas multiactor*

Las dependencias de la Administración Pública Federal, comisiones nacionales, instituciones académicas, estados, municipios y organizaciones de la sociedad civil han trabajado en conjunto con la SRE y con la AMEXCID en acciones de cooperación. Su rol es múltiple: las dependencias comparten conocimientos con otros países en esquemas de CSS y despliegan proyectos de cooperación en los sectores correspondientes con su materia, las OSC pueden recibir recursos de donantes tradicionales; el sector privado ha contribuido con recursos para implementar proyectos de cooperación (GIZ y AMEXCID, 2014).

Para gestionar las alianzas internas, la LCID contempló la creación de un Consejo Consultivo, el cual es “el principal mecanismo de coordinación y comunicación entre las entidades del Gobierno federal en materia de oferta y recepción de la CID” (Gobierno de México, s. a).

Empero, la LCID sólo reconoce a instituciones federales como actoras de cooperación, lo cual ha creado preocupaciones de la sociedad civil y los gobiernos subnacionales (GIZ y AMEXCID, 2014). Con miras a facilitar la interlocución, la AMEXCID creó Consejos Técnicos con las OSC, la academia, el sector empresarial, con gobiernos locales, el del agua y el de alto nivel. Empero, de acuerdo con la

percepción de los expertos, el funcionamiento de estos consejos se ha paralizado, sobre todo con el sector privado.

Entonces, a pesar de la existencia de los consejos, este es un aspecto que requiere mayor atención, sobre todo en la parte de la sociedad civil. A nivel internacional, de acuerdo con el PNUD (2019), el contexto para las OSC se está deteriorando y la comunicación con las mismas se dificulta. Esto se debe a limitaciones a la libertad de expresión. Asimismo, con la academia y el sector privado, se debe impulsar un mayor acercamiento y una incidencia más palpable de su participación en la CID.

### 3.3.8 *Adaptación y apropiación*

Los gobiernos de los países suelen consultar a una gran cantidad de actores nacionales en la planificación de una estrategia (PNUD, 2019). Esto para realmente atender a la causalidad de los problemas que pretende corregir la intervención y lograr la sostenibilidad de las acciones.

En este rubro, más que una calificación macro del país en general, se deben considerar las acciones de intervención. En México, la falta de participación de los colectivos ha provocado el fracaso de iniciativas, como se ejemplificó con el proyecto de prevención de cáncer de mama en las comunidades del ISTMO. Al no entender el contexto cultural de dichas comunidades, se enviaron a doctores hombres a quienes no se les permitió revisar a las mujeres. No obstante, un aspecto positivo es que hubo aprendizaje de ello y se realizó una campaña de concientización en la comunidad, a la vez que enviaron a doctoras mujeres. Empero, esto significó incurrir en costos adicionales que se hubieran podido evitar al considerar los principios de adaptación y apropiación.

En cuanto a las estrategias subnacionales, los estados de la República sí cuentan con planes de desarrollo, que ajustan el PND de acuerdo con sus prioridades, proveen estrategias y propuestas para darles solución. Asimismo, los gobiernos locales han sido actores importantes en la cooperación, pues fungen como interlocutores con los donantes para coadyuvar en el entendimiento de sus problemas.



### 3.3.9 Eficacia

Por las limitaciones de la investigación, sería arriesgado emitir un veredicto general de la eficacia en esta ejemplificación. No obstante, sí es necesario esclarecer que la eficacia se valora de acuerdo con los criterios previos; y si es para un proyecto o programa en particular, se le suma el logro de objetivos en el tiempo previsto.

En el caso mexicano, encontramos puntos favorables y áreas de mejora en la eficacia de su cooperación, al menos de manera general al realizar este ejercicio. Con el fin de facilitar la identificación de oportunidades, la siguiente lista muestra las principales conclusiones de cada factor:

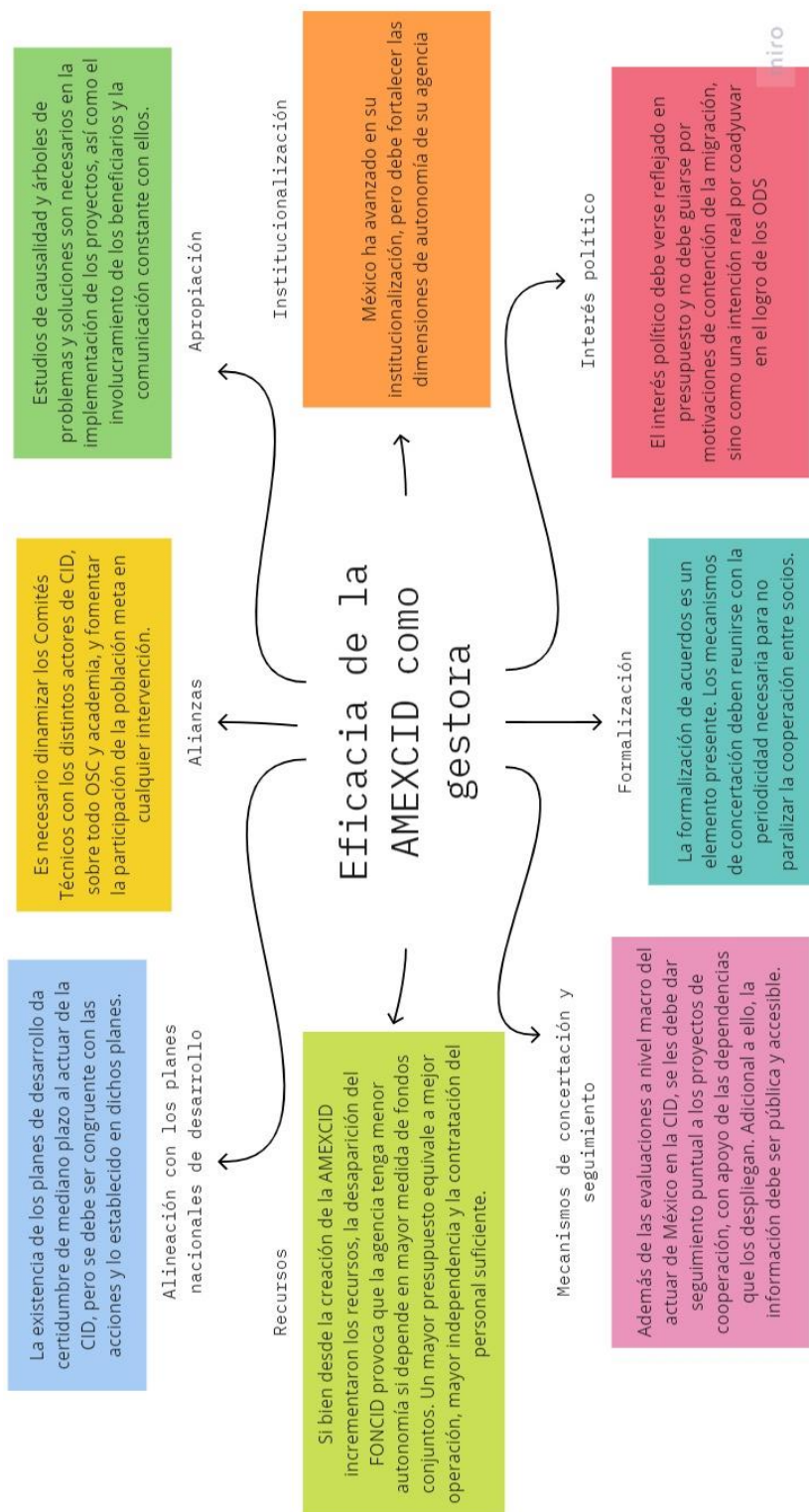
1. México efectivamente ha avanzado hacia una mayor institucionalización, pero para lograr una calificación alta debe fortalecer las dimensiones de autonomía de su agencia.
2. El interés político debe verse reflejado en presupuesto y no debe guiarse de motivaciones de contención de la migración, sino como una preocupación real por coadyuvar en el logro de los ODS.
3. La formalización de acuerdos es un elemento presente. Los mecanismos de concertación deben reunirse con la periodicidad necesaria para no paralizar la cooperación entre socios.
4. Además de las evaluaciones a nivel macro del actuar de México en la CID, se les debe dar seguimiento puntual a los proyectos de cooperación, con apoyo de las dependencias que los despliegan. Adicional a ello, la información debe ser pública y accesible.
5. Si bien desde la creación de la AMEXCID incrementaron los recursos, la desaparición del FONCID provoca que la agencia tenga menor autonomía si depende en mayor medida de fondos conjuntos. Un mayor presupuesto equivale a mejor operación, mayor independencia y la contratación del personal suficiente.
6. La existencia de los planes de desarrollo da certidumbre de mediano plazo al actuar de la CID, pero se debe ser congruente con las acciones y lo establecido en dichos planes.

7. Es necesario dinamizar los Comités Técnicos con los distintos actores de CID, sobre todo OSC y academia, y fomentar la participación de la población meta en cualquier intervención.
8. Estudios de causalidad y árboles de problemas y soluciones son necesarios en la implementación de los proyectos, así como el involucramiento de los beneficiarios y la comunicación constante con ellos.

Siguiendo estas recomendaciones, es posible que la eficacia de la gestión de CID mexicana mejore considerablemente. La cooperación mexicana ya cuenta con elementos importantes de eficacia, como una institucionalización robusta y aspectos técnicos, pero la voluntad política y el despliegue de recursos deben impulsar la mejora en las áreas de oportunidad identificadas.



Figura 11. Resumen de hallazgos



### 3.4 Recomendaciones de aplicación del marco

El fin último de la propuesta aquí planteada es que sea un ejercicio que pueda replicarse en países con características similares a México, para así contribuir a la mejora del desempeño como cooperantes duales. Por ello, esta sección incluye una serie de recomendaciones generales y salvedades en la aplicación del marco metodológico de medición de eficacia. Como se puede dilucidar, el marco aborda los aspectos en términos generales, ya que la rigidez en indicadores implica costos y, precisamente, se pretende que los países lo adapten a sus posibilidades. Sin embargo, cabe aclarar que cada factor puede detallarse a mayor profundidad, de acuerdo con los intereses de quien realiza la evaluación de eficacia y sus recursos.

#### 3.4.1 Disponibilidad de datos

Dar seguimiento a la cooperación de países duales y del Sur global ha sido difícil porque es tan diversa que no ha habido un marco conceptual conjunto. Además, los socios en desarrollo tienen limitaciones en recolección y análisis de datos, lo cual explica su resistencia a llenar criterios rígidos como los propuestos por la OCDE (Besharati, 2019). Otro factor que dificulta la concatenación de información es la forma en que se gestiona la cooperación para el desarrollo. En el caso de donantes emergentes, esta se ejecuta por una multiplicidad de actores, sin apoyo de una agencia coordinadora. Si cada una tiene sus distintos métodos de reporte, protocolos y estándares, es difícil conjuntar un resultado de evaluación de eficacia.

Sin embargo, con base en los elementos básicos propuestos en el marco, se pueden proponer indicadores específicos de seguimiento. Muchos gobiernos carecen de capacidades estadísticas nacionales necesarias para hacer monitoreos exhaustivos de la implementación de sus estrategias (PNUD, 2019). En este caso, pueden apoyarse de sus socios o de los esquemas regionales de los que formen parte. Por ejemplo, el INEGI es uno de los principales oferentes de cooperación mexicana en materia de fortalecimiento de capacidades estadísticas.

En este aspecto, la AMEXCID es reconocida por el complejo sistema de cuantificación que ha desarrollado ((Besharati, 2019). Sumado a ello, ha participado

en iniciativas para compartir conocimientos de cuantificación y evaluación; por ejemplo, para 2022, participa en un proyecto con Brasil que pretende fomentar el aprendizaje conjunto de sus herramientas estadísticas. Es indispensable que los gobiernos proporcionen las capacidades y recursos adecuados para realizar este tipo de ejercicios de monitoreo y evaluación.

### *3.4.2 Voluntad política*

Muchos cooperantes del Sur se han resistido a los procesos de evaluación de eficacia de París. Esto ha provocado falta de transparencia y rigurosidad en los reportes de resultados, sobre todo por la oposición política. Esta resistencia, acompañada de los retos técnicos mencionados en el punto anterior, representan un reto para una medición sistemática de eficacia (Besharati, 2019)

No obstante, los socios deben despolitizar el concepto de eficacia; es decir, desligarlo de la visión del Norte implementada en los foros internacionales y dotarle la importancia pertinente. Medir la eficacia es indispensable en cualquier tipo de cooperación, pues coadyuva a mejorar su calidad, al aprendizaje y a que realmente se contribuya al desarrollo.

### *3.4.3 Recursos humanos y financieros para su aplicación*

Esta investigación, como se mencionó, pretende establecer criterios generales para evaluar la eficacia. Sin embargo, por limitaciones de recursos, sólo es posible ofrecer un ejercicio propositivo y una ejemplificación general de su aplicación. Es necesario, con el fin de asegurar los beneficios de esta estrategia, contar con presupuesto para recabar la información y dar seguimiento a los resultados de las intervenciones, así como personal experto, quien a su vez emita recomendaciones puntuales de mejora.

Asimismo, es necesario el desarrollo de indicadores puntuales en cada dimensión. Como ya se mencionó, este ejercicio es general para evitar la rigidez, pero establece elementos mínimos de evaluación de eficacia. En el desarrollo de indicadores puntuales es importante considerar que cumplan con las características

de calidad, es decir, que sean claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados.

#### *3.4.4 Seguimiento*

Es necesario asegurar la existencia de sistemas de monitoreo y evaluación, pues la existencia de un proceso de retroalimentación coadyuva a que los países socios fortalezcan sus políticas y prácticas de desarrollo (PNUD, 2019). El implementar este marco debe ser un ejercicio constante, pues cada iniciativa de cooperación conlleva sus propios desafíos y se extraen distintos aprendizajes. Si bien una mejor planificación puede asegurar una mayor eficacia, al momento de la implementación pueden variar los retos. Por lo tanto, el marco debe acompañar los proyectos y servir como herramienta de evaluación del desempeño de la gestión de la CID a nivel más macro.

#### *3.4.5 La institucionalización como respuesta a los retos*

La investigación se basó en el institucionalismo como respuesta a mejorar la eficacia de la gestión de la cooperación y, con ello, la eficacia de las propias iniciativas. En cada rubro, es posible vislumbrar la importancia de las instituciones y de marcos legales claros, con el fin de dar previsibilidad a las acciones y dotar de directrices las decisiones. Por lo tanto, la principal recomendación para la aplicación del marco metodológico aquí propuesto versa en apoyarse de las instituciones: agencias de cooperación, organismos regionales e internacionales y aquellas encargadas de la estadística nacional, con el apoyo de todas las dependencias gubernamentales que despliegan cooperación. De este modo, será posible conjuntar la información más completa y de calidad posible, así como emitir recomendaciones con base en el diagnóstico.

## Conclusiones y recomendaciones

Ante la introducción de nuevos actores, nuevos instrumentos financieros y retos compartidos cada vez más creciente, el mejorar la calidad de la cooperación para el desarrollo y abordar su efectividad es más pertinente que nunca. Los cooperantes como México, en su papel dual, se han esforzado en refinar y actualizar sus métodos de medición de eficacia de la cooperación (Besharati, 2019), mas los retos políticos y técnicos para la evaluación de eficacia persisten.

Este trabajo tuvo como objetivo analizar la eficacia de la gestión de la cooperación internacional para el desarrollo mexicana y, a partir de ello, proponer una sistematización y operativización de los elementos mínimos de eficacia. Para lograr los objetivos, se utilizó una metodología cualitativa, basada en revisión de literatura, prácticas profesionales en la agencia de cooperación, creación de una base de datos de las relaciones cooperativas de México con otros países y entrevistas a expertos en la materia.

La investigación se basó en la teoría del institucionalismo liberal, pues esta es optimista en la visión de cooperación entre los Estados, siempre y cuando cuenten con instituciones que coadyuven a favorecer los escenarios de acción conjunta. Esto lo hacen a través de reglas que dan previsibilidad a las acciones; el intercambio de información entre las partes y la facilitación de la coordinación y la agregación de intereses.

El principal hallazgo es consistente con la hipótesis, que enunció que una mejor institucionalización, así como el interés político, la formalización de acuerdos, la existencia de mecanismos de concertación y seguimiento, y la disponibilidad de recursos financieros y humanos se relaciona con una mayor eficacia de gestión de la CID desde sus instituciones. A ello se le sumó las alianzas estratégicas multiactor y los principios de apropiación y alineación. En conjunción, estos ocho factores, de acuerdo con evidencia teórica y empírica, se han relacionado con una mayor eficacia de la CID.

La principal limitación de la investigación fue en la aplicación del marco metodológico como tal. Sin embargo, como se enunció en los propósitos, el trabajo

es de carácter propositivo y la ejemplificación no pretende emitir un veredicto de la eficacia de la CID en el país estudiado, sino ser un punto de partida para que este ejercicio pueda aplicarse en México o en países con un asumido papel dual en la cooperación internacional para el desarrollo.

Con el fin de cumplir con los objetivos, la investigación se dividió en tres capítulos. En el primer capítulo se construyó el marco teórico que, como ya mencionó, utiliza el liberalismo institucional para analizar el objeto de estudio: la eficacia. Además, contó con la delimitación conceptual de eficacia, que es un término multifactorial. Es decir, más allá de su definición mínima del logro de objetivos en el tiempo previsto, también se consideran los elementos en la gestión de CID. Sumado a ello, se resaltó como el tema de la eficacia ha estado presente en las discusiones internacionales y los principios que las conferencias han establecido para calificar la eficacia de la CID. No obstante, el capítulo también considera las limitaciones que estas visiones han tenido al implementarlas en cooperantes del Sur, y la importancia de ajustar las directrices de medición a países que no son donantes tradicionales. Finalmente, se explica la importancia de México en el escenario internacional de cooperación: un país con una tradición de cooperación dual relevante en la región y líder en proyectos de CSS y CT, sobre todo hacia Centroamérica. Además, un caso de estudio interesante en el impulso que dio en la institucionalización de la CID a nivel nacional, con la expedición de una ley en la materia en 2011 y la creación de su propia agencia de cooperación.

En el segundo capítulo se explora la historia de México como cooperante. Como puede dilucidarse, desde el siglo XX el país se involucró en iniciativas de cooperación, particularmente hacia su propio continente y de carácter técnico y científico. Desde la década de los 80s, se comienzan a ver acciones dirigidas a institucionalizar su cooperación; primero con esquemas dirigidos hacia Centroamérica y, posteriormente, con dependencias internas encargadas en la materia. Si bien las prioridades de política exterior desde 1988 fueron claramente de corte economicista, priorizando las relaciones con Estados Unidos; y en 2006 la agenda pasó a tener una perspectiva securitizadora, para 2011 la creación de la ley y de la AMEXCID dio un viraje importante de la gestión de la CID en el país.



Posteriormente, el capítulo explora el papel de México como oferente y receptor de cooperación. En el primer aspecto, México ha reducido los montos de cooperación ofertada en desde 2017, y ha concentrado el despliegue de sus acciones a Centroamérica, con miras en contención de la migración. Sumado a ello, gran parte de la cuantificación de oferta mexicana descansa en las obligaciones que el país tiene para pertenecer a organismos internacionales. En la parte de oferta, puede verse que la AOD no ha sido significativa en términos del PIB, pero no significa que no reciba. Adicionalmente, participa de forma activa en proyectos y programas de cooperación con Alemania, España, Japón, la Unión Europea y Estados Unidos, con miras hacia mejorar las capacidades de la AMEXCID y en sectores de salud, migración, fortalecimiento de las organizaciones de sociedad civil, por mencionar algunos.

Finalmente, el capítulo establece que, si bien México ha tenido interés en consolidar su papel en la cooperación internacional para el desarrollo, persisten áreas de oportunidad que debe atender. Los principales aciertos han sido la construcción de pilares jurídicos e institucionales en la materia; la participación de diversas dependencias de la administración pública en iniciativas de cooperación; sus herramientas de cuantificación de oferta y su participación en foros internacionales sobre la eficacia. Ahora bien, como oportunidades de mejora, México debe fortalecer la autonomía de su agencia, desplegar recursos suficientes para la materia y contar con respaldo político, así como redirigir sus prioridades para que su oferta se base en el interés del desarrollo de sus vecinos y no en la contención migratoria.

En el tercer capítulo se realiza la sistematización, operativización y aplicación de los elementos encontrados de eficacia. Esto porque contar con modelos y herramientas que permitan cuantificar la eficacia de las políticas de cooperación es indispensable para mejorar su funcionamiento. Por un lado, la sistematización sirve para poner de forma ordenada lo que ya se sabe de forma empírica, y, por otro lado, la operativización es la manera de aterrizar conceptos abstractos en indicadores de medición. La propuesta se realiza de forma general, con miras a que quienes la pongan en práctica la adapten a sus realidades y posibilidades, pero siempre

tomando en cuenta estos elementos mínimos. Por último, para poder replicar el ejercicio se requiere voluntad política, recursos financieros y humanos, disponibilidad de datos, posiblemente el apoyo de socios u organismos regionales e internacionales y el uso de las instituciones.

Contar con modelos y herramientas que permitan cuantificar la eficacia de las medidas de combate a la pobreza y la desigualdad es indispensable para impulsar una cooperación de calidad (Pérez y Alañón, 2016). En este rubro, los gobiernos tienen la responsabilidad última de liderar los esfuerzos de desarrollo y desempeñar un papel facilitador (PNUD, 2019, p. 21). Además, la demanda por la rendición de cuentas y un impacto importante en los programas de desarrollo es cada vez mayor desde los ciudadanos (quienes pagan impuestos), la sociedad civil y los países socios (Besharati, 2019).

En la medición y aplicación de los factores de eficacia, los retos políticos, técnicos e institucionales persisten. Para hacer frente al reto político, es necesario considerar que más allá de ser un concepto del Norte, la evidencia apunta a que en CSS y CT también se requiere la medición de eficacia. Si el concepto retoma su neutralidad, se puede ver que medir la eficacia funciona para robustecer el monitoreo y la evaluación, que se cumplen los objetivos y, a su vez, fortalece a las instituciones a través del aprendizaje mutuo. Sea cual sea la modalidad de la CID, evaluar la eficacia es un ejercicio necesario. Las bondades también incluyen el fomento del diálogo entre actores involucrados en la cooperación, generar previsibilidad y confianza y determinar en qué aspectos se debe avanzar para trabajar de forma más eficaz en el logro de objetivos comunes.

Con base en los hallazgos, es posible emitir una serie de recomendaciones puntuales, las cuales se enuncian a continuación:

1. Robustecer a la AMEXCID. Al ser una herramienta fundamental de la cooperación, su fortalecimiento daría como resultado un despliegue de acciones más eficaz, así como procesos de negociación y seguimiento que agreguen simétricamente los intereses de las partes; un buen diálogo político y un acercamiento profundo con los socios, que facilite la formulación de

- agendas conjuntas de cooperación; apoyen a otras dependencias en la implementación y se aseguren de que participen los actores involucrados.
2. La evidencia de la AGCED (2019) apunta a que, a menudo, las estrategias de desarrollo están mal financiadas y carecen de estrategias que permitan aprovechar todos los recursos posibles. En este aspecto, la inversión es clave en la calidad. Ante la desaparición del FONCID, el gobierno debe incrementar los recursos asignados a la agencia desde el Presupuesto de Egresos de la Federación, por un lado, y por el otro, asignar a las dependencias que participan en ella partidas específicas para sus acciones de cooperación.
  3. Incorporar los ODS en el plan de desarrollo y el PROCID, incluyendo sus objetivos e indicadores a los que se les pueda dar seguimiento a nivel nacional, con el apoyo de la AMEXCID y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, quien cuenta con capacidades técnicas. La inversión en sistemas estadísticos debe ser una prioridad estratégica.
  4. Retomar el papel de las organizaciones de sociedad civil. De acuerdo con PNUD (2019), en los últimos años las OSC han expresado preocupación por la limitación a la libertad de expresión. Es necesario que los gobiernos prioricen su participación en la implementación de los ODS, para que estos sean un esfuerzo conjunto de la sociedad. Asimismo, mejorar el diálogo público-privado, pues los segundos consideran que la calidad del mismo no es suficiente. Deben tener una oportunidad real de expresar prioridades y tener mecanismos de seguimiento de implementación. Para ello, se pueden reimpulsar los Comités Técnicos de la AMEXCID y considerar las opiniones de los interlocutores en su funcionamiento.
  5. La medición de resultados debe servir no sólo a la rendición de cuentas, sino como herramienta para el aprendizaje y la toma de decisiones de políticas públicas de desarrollo. Por ello, el marco aquí propuesto debe sofisticarse con indicadores más puntuales conforme con las capacidades y áreas prioritarias de cada país. Los indicadores propuestos deben cumplir con los

criterios de claridad, relevancia y ser económicos, monitoreables y adecuados.

Un marco de evaluación de eficacia adaptado a los países del Sur con criterios, estándares, principios y normas compartidos puede resultar beneficioso para guiar la mejora de la CID. Se puede impulsar la revisión conjunta, la rendición de cuentas, el intercambio de buenas prácticas y juntos definir, monitorear y evaluar su cooperación para el desarrollo y fortalecer sus alianzas. Finalmente, este trabajo no ignora que no toda la cooperación para el desarrollo pasa por los gobiernos, sino que hay una multiplicidad de actores que participan de ella. No obstante, este ejercicio pretende fungir como un punto de partida para evaluar la gestión de la cooperación desde sus instituciones gubernamentales pues, si bien no son los únicos actores, sí son los protagonistas y líderes, quienes deben llevar establecer las directrices mínimas para desplegar una CID eficaz y así contribuir a los objetivos de desarrollo sostenible.



## Anexo 1: Guiones de entrevista

Parte 1: Preguntas exploratorias del tema

Preguntas:

1. ¿Nos puede compartir un poco en términos generales su experiencia al participar en proyectos de cooperación para el desarrollo en México?
2. ¿Cómo es a grandes rasgos el desempeño de México como oferente de cooperación? ¿y como receptor?
3. ¿Quiénes son los actores que participan de manera activa en proyectos de cooperación?
4. ¿Hay tensiones entre ellos? ¿Cómo han podido resolverlas?
5. En su experiencia ¿cuáles son los factores que explican una mayor eficacia de las acciones que recibe México?
6. En su experiencia ¿cuáles son los factores que explican una mayor eficacia de las acciones que despliega México?
7. ¿Cuáles son los retos pendientes más apremiantes para mejorar la eficacia de la cooperación?

Parte 2: Preguntas especializadas

Preguntas:

1. ¿Nos puede compartir un poco en términos generales su experiencia al participar en proyectos de cooperación para el desarrollo en México?



2. En su área de trabajo, ¿existe alguna metodología específica para evaluar la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo? ¿nos platica un poco de ella? (en caso de que no, preguntar el motivo).
3. ¿Qué características tienen los proyectos más exitosos/eficaces en los que ha participado o de los que tiene conocimiento?
4. ¿Cómo considera que se ha llevado a cabo la implementación de los principios de eficacia de la Declaración de París?
5. ¿Cuáles son los retos pendientes más apremiantes para mejorar la eficacia de la cooperación? ¿Cómo se abordan desde su área de trabajo?

### Parte 3: Casos específicos

#### Preguntas:

1. ¿Cuál fue su participación específica en el proyecto?
2. ¿Cuáles fueron los antecedentes del proyecto? ¿Considera que los objetivos contribuyeron a la resolución del problema?
3. ¿De qué forma se llegaron a los acuerdos? ¿hubo algún mecanismo de concertación?
4. ¿Se contaron con instrumentos de formalización? ¿De qué tipo? ¿Qué contrapartes lo firmaron?
5. ¿Cómo fue el desempeño de México a grandes rasgos? ¿y de la contraparte?
6. ¿Quiénes fueron los actores que participaron? ¿Hubo tensiones entre ellos?  
¿Cómo han podido resolverlas?
7. ¿Considera que hubo apropiación por parte de los receptores? ¿Por qué?

8. ¿Se hizo alguna evaluación de impacto o seguimiento tras el fin de la implementación del proyecto? ¿Qué resultados arrojó?
9. ¿Cuáles son las mejores prácticas que se pueden rescatar en la implementación de este proyecto?
10. ¿Cuáles son las lecciones aprendidas del proyecto?

## Bibliografía

- Abella, G. (1992). La política exterior de México en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari: ¿una nueva concepción? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 37(148), 63-76.
- Alonso, J. (2012). *La eficacia de la ayuda y la cooperación española*. España: Editorial Complutense.
- Álvarez, S. (2012). Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo. *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, (10), 285-309.
- AMEXCID. (2018). Cuantificación de la Cooperación Mexicana. Recuperado el 19 de enero de 2022, de <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/cuantificacion-de-la-cooperacion-mexicana>.
- AMEXCID. (2019). *Un enfoque único al monitoreo de la eficacia en la Cooperación para el Desarrollo: Lecciones desde México*. Recuperado el 10 de junio de 2021, de <https://www.gob.mx/amexcid/articulos/un-enfoque-unico-al-monitoreo-de-la-eficacia-en-la-cooperacion-para-el-desarrollo-lecciones-desde-mexico?idiom=es>.
- AMEXCID. (2020a). Lecciones aprendidas de proyectos de cooperación triangular México y Alemania en beneficio de América Latina y el Caribe entre 2011 y 2018. Recuperado el 12 de marzo de 2022, de <https://www.gob.mx/amexcid/documentos/lecciones-aprendidas-de-proyectos-de-cooperacion-triangular-mexico-y-alemania-en-beneficio-de-america-latina-y-el-caribe-entre-2011-y-2018>.
- AMEXCID. (2020b). Concluye el Proyecto “Fortalecimiento Institucional de la AMEXCID-GIZ”. Recuperado el 9 de enero de 2022, de <https://www.gob.mx/amexcid/prensa/concluye-el-proyecto-fortalecimiento-institucional-de-la-amexcid-giz?idiom=es>.
- AMEXCID. (2021). *Informe de Labores 2020*. Recuperado el 22 de mayo de 2021, de [https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/29Ogn\\_Informe%20Anual%20AMEXCID%202020.pdf](https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/29Ogn_Informe%20Anual%20AMEXCID%202020.pdf).
- AMEXCID y JICA. (2019). *Actividades en México*. Recuperado el 1 de mayo de 2022, de <https://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/jmpp.html>.



- Ayala, C. (2018). Cambios en la narrativa y práctica de la cooperación internacional frente a la evolución del desarrollo. En O. Mochi y C. Girardo (coord.), *Otros desarrollos otra cooperación: retos y perspectivas de la cooperación internacional* (pp. 81-108). México: UNAM.
- Ayllón, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta internacional* 2(2), 32-47.
- Barreto, I. (2014). La eficacia del desarrollo, la propuesta de la sociedad civil para la agenda post-2015. Una reflexión desde la región árabe. En J. Domínguez y S. Lucatello (coord.), *Desarrollo y cooperación internacional: Miradas críticas y aportes para la agenda post-2015* (pp. 105-124). Ciudad de México, México: Instituto Mora.
- Bayón, C. (2019). *Las grietas del neoliberalismo: Dimensiones de la desigualdad contemporánea en México*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Berruga, E. (2000). La política mexicana de cooperación internacional. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 61, 248-267.
- Besharati, N. (2019). *Measuring Effectiveness of South-South Cooperation*. Occasional Paper Series 52. Southern Voice. Recuperado el 19 de febrero de 2022, de <http://southernvoice.org/measuring-effectiveness-of-south-south-cooperation/>.
- Bracho, G. (2015). *In search of a narrative for Southern providers. The challenge of the emerging economies to the development cooperation agenda*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik und Network Mananging Global Governance.
- Hernández Hernández, A., Corzo Sosa, É., Carrillo Cubillas, L. E., Castillo, M. Á., Gascon, C., Rojas Wiesner, M. L., ... & Romero García, E. (2021). México ante la migración: Retos y perspectivas. <http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/5287>
- Carrillo, L. (2019). Un enfoque único al monitoreo de la eficacia en la Cooperación para el Desarrollo: Lecciones desde México. AMEXCID. Recuperado el 20 de marzo de 2021, de <https://www.gob.mx/amexcid/articulos/un-enfoque-unico-al-monitoreo-de-la-eficacia-en-la-cooperacion-para-el-desarrollo-lecciones-desde-mexico?idiom=es>.
- Centro de Alianzas para el Desarrollo. (2018). *Estudio comparativo de 16 Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo: Insumos para su análisis y reflexiones*. México: AMEXCID/GIZ.

- Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. (2022). International Development Statistics (IDS) online databases. Recuperado el 25 de febrero de 2022, de [oecd.org/dac/stats/idsonline](http://oecd.org/dac/stats/idsonline).
- Collier, P. (2016). *The ethical foundations of aid: Two duties of rescue*. Oxford: Blavatnik School of Government Working Paper Series BSG-WP-2016/016.
- Coninsx, M. (2011). La Cooperación Unión Europea-México; herramientas para un mejor futuro. Recuperado el 24 de abril de 2022, de [https://eeas.europa.eu/archives/delegations/mexico/documents/projects/folleto\\_cooperacion\\_2011\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/delegations/mexico/documents/projects/folleto_cooperacion_2011_en.pdf).
- Cruz, N. (2008). *Evolucion de la Ayuda Oficial al Desarrollo: los retos para México y un análisis de su papel como receptor de 1960 a 2005*. (Tesis de maestría). Ciudad de México, México: Instituto Mora.
- Cruz, N. (2009). México como receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo entre 1960 y 2005. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 105, 81-108.
- Deschamps, J. (2014). La eficacia en la cooperación internacional para el desarrollo: una reflexión desde lo local. En J. Domínguez y S. Lucatello (coord.), *Desarrollo y cooperación internacional: Miradas críticas y aportes para la agenda post-2015* (pp. 125-145). Ciudad de México, México: Instituto Mora.
- Dos Santos, T. (2002). *La Teoría de la Dependencia. Balance y perspectivas*. México: Plaza y Janés.
- Esteva, G. (1995). Development. En W. Sachs, *The development dictionary. A guide to knowledge as power* (pp. 6-25). Sudáfrica: Witwatersrand University Press-Zed Books Ltd.
- Ferguson, J. (1994). *The anti-politics machine: "development," depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Figueroa, B. (2014). Breve historia de la cooperación internacional de México (1900-2000). *Revista Mexicana de Política Exterior*, 102, 29-53. Recuperado el 20 de abril de 2021, de <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n102/figueroaf.pdf>
- Girardo, C. (2018). Institucionalidad de la cooperación internacional para el desarrollo en México: ausencias y desafíos para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo

- sostenible. En O. Mochi y C. Girardo (coord.), *Otros desarrollos otra cooperación: retos y perspectivas de la cooperación internacional* (pp. 137-159). México: UNAM.
- GIZ. (2016). México. Recuperado el 3 de abril de 2022, de <https://www.giz.de/en/worldwide/33041.html>.
- GIZ. (2020). *Proyecto para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (PROFOSC)*. Recuperado el 3 de marzo de 2021, de [https://www.giz.de/en/downloads/FS-PROFOSC-espan%CC%83ol\\_28.11.19.pdf](https://www.giz.de/en/downloads/FS-PROFOSC-espan%CC%83ol_28.11.19.pdf).
- Gobierno de México. (2022). *¿Qué hacemos AMEXCID?* Recuperado el 31 de marzo de 2021, de <https://www.gob.mx/amexcid/que-hacemos>.
- Gobierno de México. (2022). *Consejo Consultivo*. Recuperado el 23 de marzo de 2021, de <https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo-consultivo>.
- Golooba-Mutebi, F. y Booth, D. (2013). Bilateral cooperation and local power dynamics. *Shaping policy for development*, ODI.
- Green, R. (2014). Fue un camino muy largo la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Entrevista a Rosario Green, embajadora emérita de México. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (102), 173-181.
- Groenemeyer, M. (1995). Helping. En W. Sachs, *The development dictionary. A guide to knowledge as power* (pp. 53-69). Sudáfrica: Witwatersrand University Press-Zed Books Ltd.
- González, G. y Velázquez, R. (2013). La política exterior de México hacia América Latina en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012): entre la prudencia política y el pragmatismo económico. *Foro Internacional*, 53(3-4), 572-618.
- Guajardo, G. (2008). Viejos puentes y nuevos acervos. La relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox. *Foro Internacional*, 268-296.
- Gulrajani, N. (2017). Bilateral donors and the age of the national interest: what prospects for challenge by development agencies?. *World Development*, 96, 375-389.
- Hattori, T. (2001). Reconceptualizing foreign aid. *Review of International Political Economy*, 8(4), 633-660.
- Hill, C. (2003). *The changing politics of foreign policy*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- IKI ALLIANCE MEXICO. (2019). *PROYECTOS IKI Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN MÉXICO*. Recuperado el 2 de marzo de 2022, de <https://iki-alliance.mx/>.

Islamic Development Bank (IsBD). (2021). *POLICY PAPER ON NATIONAL STRATEGIES FOR SOUTH-SOUTH AND TRIANGULAR COOPERATION*. Egypt: IsBD y South Centre. Recuperado el 8 de marzo de 2022, de <https://www.isdb.org/publications/policy-paper-on-national-strategies-for-south-south-and-triangular-cooperation-0>.

J-PAL. (s.f.). *INTRODUCCION A LAS EVALUACIONES*. Recuperado el 12 de marzo de 2022, de <https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/introduccion-evaluaciones.pdf>.

Keohane, R. y Nye, J. (1987). Power and Interdependence revisited. *International organization*, 41(4), 725-753.

Larrú, J. (2002). *La cooperación internacional: concepto y perspectiva histórica*. Recuperado el 2 de enero de 2022, de <https://1library.co/document/qmj7jo8q-cooperacion-internacional-concepto-perspectiva-historica-jose-maria-larru.html>.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2011). *Ley De Cooperación Internacional Para el Desarrollo*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 24 de enero de 2022, de [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID\\_061120.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID_061120.pdf).

Lenz, K. (2004). *The Challenges of Development Cooperation: How to Increase the Efficiency of Aid*. Múnich: GRIN Verlag.

Macouzet, R. y González Villanueva, L. (2001). La política y el comercio de México hacia América Latina: 1994-2000. *Foro Internacional*, XLI(4), 784-818.

Maizels, A. y Nissanke, M. (1984). Motivations for aid to developing countries. *World development*, 12(9), 879-900.

Martens, B. (2005). Why do aid agencies exist?. *Development policy review*, 23(6), 643-663.

Mokate, K. (2001). *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?*. Washington: Inter-American Development Bank.

Morales-Fajardo, M. E. y Mejía López, M. (2020). Cooperación técnica y científica México-Japón con énfasis en la perspectiva sismológica. *Oikos Polis*, 5(2), 35-69.

Migiro, A. (2007). *La importancia de los objetivos de desarrollo del Milenio: El liderazgo de las Naciones Unidas en el desarrollo*. ONU. Recuperado el 10 de enero de 2022, de

<https://www.un.org/es/chronicle/article/la-importancia-de-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-el-liderazgo-de-las-naciones-unidas-en-el#:~:text=Los%20objetivos%20de%20desarrollo%20del%20Milenio%2C%20surgidos%20de%20la%20Declaración,diversas%20manifestaciones%3A%20el%20ha mbre%2C%20las.>

OCDE. (2005). *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y Programa de Acción de Accra*. Recuperado el 5 de febrero de 2022, de <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>.

OCDE. (2010). *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*. París: OCDE. Recuperado el 13 de enero de 2022, de <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/46080702.pdf>.

OCDE. (2019). *Making Development Co-operation More Effective*. París: OCDE y PNUD. Recuperado el 31 de enero de 2022, de <https://www.oecd.org/dac/making-development-co-operation-more-effective-26f2638f-en.htm>.

Oxfam. (2018). *La cooperación Sur-Sur de México en el Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto 2013-2018*. Ciudad de México: Oxfam y Nest. Recuperado el 8 de enero de 2022, de <https://nueva.oxfamMexico.org/la-cooperacion-sur-sur-de-mexico-en-el-gobierno-del-presidente-enrique-pena-nieto2013-2018/>.

Pérez, J. y Alañón, A. (2016). Mediciones alternativas de la cooperación internacional para el desarrollo en el contexto de la agenda 2030. *Revista internacional de cooperación y desarrollo*, 3(1), 56-75.

Pérez, M. y Lara, A. (2021). La cooperación mexicana en el marco del Plan de Desarrollo Integral para el norte de Centroamérica: Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida. *Revista española de desarrollo y cooperación*, (47), 25-37.

Piefer, N. (2014). Retos para las agencias de cooperación internacional. En L. Lázaro, C. Ayala y U. Müller (eds.), *Fondos y Redes Globales. Reduciendo la brecha entre políticas globales y la implementación nacional* (pp. 71-82). México: Instituto Mora/GIZ.

Piefer, N. y Vega, B. (2014). *Experiences of Middle-Income Countries in International Development Cooperation*. Bonn/Eschborn: AMEXCID y GIZ.

- Prado Lallande, J. (2014). La cooperación internacional para el desarrollo en México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59(222), 51-86.
- Prado Lallande, J. (2016). El Liberalismo Institucional. En J. Schiavon, A. Ortega, M. López-Vallejo y R. Velázquez (eds.), *Teorías de relaciones internacionales en el siglo XXI: interpretaciones críticas desde México* (pp. 367-386). México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, El Colegio de San Luis, Universidad Autónoma de Baja California, Universidad Autónoma de Nuevo León y Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.
- Prado Lallande, J. (2019). México y la cooperación internacional para el desarrollo, 2012-2018. *Foro Internacional*, LIX(3-4), 1115-1143.
- Prado Lallande, J. (2018). Cooperación internacional para el desarrollo de México: diagnóstico y propuestas prácticas para el sexenio 2018-2024. En J. Schiavon, R. Velázquez y H. Garza (eds.), *La política exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y propuestas* (pp. 125-128). México: CIDE, Universidad Autónoma de Baja California y Universidad Autónoma de Nuevo León.
- PNUD. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1990: Concepto y medición del desarrollo humano*. Nueva York: PNUD y Oxford University Press.
- PNUD. (2009). *Enhancing south-south and triangular cooperation. Study of the current situation and existing good practices in policy, institutions, and operation of south-south and triangular cooperation*. USA: PNUD. Recuperado el 13 de enero de 2021, de <https://www.cbd.int/financiamiento/southsouth/undp-casebook.pdf>.
- PNUD. (2019). *Making development co-operation more effective: How partner countries are promoting effective partnerships*. París: PNUD y OCDE. Recuperado el 12 de marzo de 2022, de <https://www.undp.org/publications/making-development-co-operation-more-effective-how-partner-countries-are-promoting>.
- PNUD. (2022a). *Programa con México*. Recuperado el 17 de marzo de 2022, de <https://www.mx.undp.org/>.
- PNUD. (2022b). Los ODS en acción. Recuperado el 6 de enero de 2022, de [https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals#:~:text=Los%20Objetivos%20de%20Desarrollo%20Sostenible%20\(ODS\)%2](https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals#:~:text=Los%20Objetivos%20de%20Desarrollo%20Sostenible%20(ODS)%2)

[C%20tambi%C3%A9n%20conocidos%20como,disfruten%20de%20paz%20y%20prosperidad.](#)

Ramírez, E. (2021). *Sedena, Marina y GN despliegan 14 mil hombres en Chiapas: Sandoval González*. Contralínea. Recuperado el 15 de enero de 2022, de <https://contralinea.com.mx/interno/semana/sedena-marina-y-gn-despliegan-14-mil-hombres-en-chiapas-sandoval-gonzalez/>.

Reguant, M. y Martínez, F. (2014). *Operacionalización de conceptos/variables*. Barcelona: Diposit Digital de la UB.

Rist, G. (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Editorial Catarata.

Rodríguez, J. (2005). Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 17-39.

Rodríguez, G., Ramos, J. y Gómez, V. (2013). Explorando la Ayuda Oficial al Desarrollo: un análisis del debate desde la teoría económica neoinstitucional. *Investigación y Desarrollo*, 21(1), 108-129.

Román, E. (2002). *Cooperación y desarrollo: nueve preguntas sobre el tema*. Burgos: Amycos y Amábar.

Sachs, W. (1995). *The development dictionary. A guide to knowledge as power*. Sudáfrica: Witwatersrand University Press-Zed Books Ltd.

Sanahuja, J. (2001). Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional. M. Gómez y J. Sanahuja (coords.), *La Cooperación del Desarrollo en un Mundo de Cambio: Perspectivas sobre Nuevos Ámbitos de Intervención* (pp. 51-128). España: CIDEAL.

Sanahuja, J. (2007). Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. En M. Peinado (coord.), *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008* (pp. 71-102). Madrid: CEIPAZ–Fundación Cultura de Paz y Icaria Editorial.

Schiavon, J., Velázquez, R. y Garza, H. (eds.) (2018). *La política exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y propuestas*. México: CIDE, Universidad Autónoma de Baja California y Universidad Autónoma de Nuevo León.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2021). Presupuesto de Egresos de la Federación 2012-2022, ramo 5. Recuperado el 18 de enero de 2022, de [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2022.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2022.pdf)
- Skeldon, R. (2008). *Migración y desarrollo. Reunión del grupo de expertos de las Naciones Unidas sobre migración internacional y desarrollo en Asia y el Pacífico*. Bangkok: Oficina de ECOSOC de Asia y Pacífico. Recuperado el 19 de marzo de 2022, de [https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/unpd\\_egm\\_200809\\_paper\\_skeldon\\_mig\\_and\\_dev.pdf](https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/unpd_egm_200809_paper_skeldon_mig_and_dev.pdf).
- Solchaga, L. y Terrés, G. (2021). El Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo: cambios, retos y perspectivas. *Revista española de desarrollo y cooperación*, (47), 49-59.
- Soria, E. (2008). La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo en periodo 1988-2007: propuestas para la construcción de una política integral. En B. Schmukler, C. Ayala y G. Sánchez (coords.), *Cooperación Internacional para el Desarrollo en México: Hacia una agenda participativa* México: Instituto Mora.
- Toussaint, M. (2012). *Las relaciones México-Centroamérica*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Tourliere, M. (2021). *La 4T desatendió cooperación con Centroamérica y fortaleció esquema de deportación*. Revista Proceso. Recuperado el 18 de marzo de 2022, de <https://www.proceso.com.mx/nacional/2021/2/21/la-4t-desatendio-cooperacion-con-centroamerica-fortalecio-esquema-de-deportacion-258740.html>.
- Transparencia Presupuestaria. Observatorio del Gasto. (2022). Recuperado el 28 de marzo de 2022, de [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos).
- Vázquez, H. (2010). La cooperación internacional para el desarrollo desde una perspectiva latinoamericana. En A. Pollack (coord.), *Temas de cooperación internacional para el desarrollo* (pp. 9-34). México: Instituto Mora.
- Verza, M. (2020). México usó fondos para Centroamérica para contener migración. AP News. Recuperado el 24 de marzo de 2022, de <https://apnews.com/article/noticias-5463f16b2af0109d89d2fd1449369d16>.



- White, H. (2009). Evaluating aid impact. En G. Mavrotas y M. McGillivray (eds.), *Development Aid* (pp. 211-231). London: Palgrave Macmillan.
- Wenke, M. (2016). *Effective Aid Revisited: An Extension and Follow-Up of Research On Democracy's Impact on Aid Effectiveness*. (Tesis de maestría). Rotterdam, Países Bajos: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Zavaleta, S. K. (2012). *Más allá de la visión tradicional de la seguridad y del desarrollo. Hacia la consecución de la seguridad humana y el desarrollo humano en las relaciones internacionales contemporáneas*. (Tesis de doctorado). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Zúñiga, R. (1992). Sobre el sistematizar. *Revista de Trabajo Social*, 61, 19-29.

