

Diagnóstico del Programa Presupuestario

P001 Coordinación, promoción y ejecución de la
cooperación internacional para el desarrollo"

Julio 2015

Contenido

1. Antecedentes.....	2
2. Justificación y alineación	7
3. Identificación y descripción de la necesidad central	11
3.1 Definición del Problema	¡Error! Marcador no definido.
3.2 Árbol de problemas	14
4. Objetivos del programa.....	15
4.1 Árbol de objetivos.....	15
4.2 Definición de los objetivos.....	16
5. Cobertura.....	18
5.1 Identificación y caracterización de la población potencial.....	18
5.2 Caracterización y cuantificación de la población objetivo	18
6. Matriz de Indicadores.....	21A

1. Antecedentes

A nivel global, la cooperación internacional para el desarrollo es tratada desde diferentes enfoques y construcciones institucionales y es instrumentada mediante múltiples modalidades. Los roles que los países y organismos internacionales pueden desempeñar en los intercambios de cooperación son como oferente, receptor o cooperante dual, es decir, países que siguen siendo elegibles para recibir cooperación según los estándares del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) pero que también ofrecen cooperación a otros países o se involucran en intercambios horizontales de beneficio mutuo.

Algunos países coordinan programas de oferta de CID desde departamentos especializados en los ministerios de asuntos exteriores, otros tienen Agencias dedicadas a la gestión de programas o incluso ministerios enfocados al trabajo para el desarrollo internacional.

Entre los países donantes, miembros del CAD de la OCDE, la CID tiene un alto grado de institucionalidad dado que para ser miembros deben cumplir con los siguientes criterios: tener estrategias, políticas y marcos institucionales que aseguren capacidad para otorgar cooperación; un volumen mínimo de oferta de cooperación y un sistema de monitoreo y evaluación del desempeño¹.

De los 29 países miembros, 17 tienen agencias especializadas de cooperación internacional para el desarrollo; todos reportan acciones de cooperación ante el Comité, lo que refleja que existen procesos implementados para el seguimiento y monitoreo.

Otros países oferentes, no miembros del CAD, han sido identificados en los siguientes grupos²:

- Donantes emergentes: países con nuevos programas de cooperación al desarrollo, algunos con experiencias previas como donantes, por ejemplo, nuevos miembros de la Unión Europea, Israel, Turquía, entre otros.

¹ DAC/OECD, "Joining the Development Assistance Committee", disponible en [http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/ENGLISH%20-%2016-01-14%20-%20Joining%20the%20DAC%20\(2\).pdf](http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/ENGLISH%20-%2016-01-14%20-%20Joining%20the%20DAC%20(2).pdf)

² K. Smith, T. Yamashiro, F. Zimmermann (2010) "Beyond the DAC: the Welcome Role of Other Providers of Development Cooperation", DCD Issues Brief, May, OECD Development Co-operation Directorate, disponible en <http://www.oecd.org/dac/45361474.pdf>

- Oferentes de Cooperación Sur-Sur: países en desarrollo, países de renta media, que continúan siendo receptores de cooperación pero que también ofrecen cooperación, sea compartiendo experiencias, recursos técnicos y/o financieros a otros países en desarrollo. México se encuentra en este grupo, junto con países como Brasil, Colombia, Chile, India, entre otros.
- Donantes árabes: países como Kuwait, Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos con larga trayectoria como donantes, con particular experiencia en cooperación financiera.

En estos países, la institucionalidad y la gama de funciones que realiza cada institución coordinadora de cooperación es heterogénea. Un estudio que analiza experiencias de cooperación al desarrollo de 11 países emergentes³, revela que las agencias de cooperación en estos países son pocas y relativamente jóvenes; de los 11 países, sólo cuatro cuentan con una Ley o base legal específica en materia de cooperación. Sólo seis países cuentan con agencias especializadas, que en su mayoría nacieron para coordinar la recepción de cooperación, y siete tienen un documento estratégico, base para la planeación y ejecución de la política en el tema. En estos grupos, el desarrollo de procesos para la planeación, monitoreo y evaluación es incipiente. México se encuentra entre los países con agencia especializada de carácter dual desde el origen, pero también con procesos incipientes de monitoreo, seguimiento y evaluación.

La forma de instrumentación entre oferentes tradicionales, cooperantes del sur y otros donantes también es diversa. La CID puede ser entregada a través de contribuciones a presupuestos, créditos concesionales o donaciones, intercambio académico, becas, ejecución de proyectos mediante la contratación de asesores y consultores, ejecución de proyectos mediante el envío o préstamo de funcionarios nacionales de la administración pública, intercambio de información y capacitaciones, entre otras.

La configuración más adecuada de las intervenciones de cooperación depende de las prioridades del país receptor y el grado de desarrollo de sus sistemas nacionales, las capacidades y áreas estratégicas del país oferente, la disponibilidad de expertos, el contexto normativo ligado a la operación del gasto, y la idoneidad de la modalidad según tema específico del proyecto.

³ Brasil, Chile, China India, Malasia, México, indonesia, Singapur, Sudáfrica, Tailandia, Turquía. Ver, N. Peifer (2014) Emerging Countries Experiences in International Development Cooperation, Documento de Trabajo, Proyecto de Fortalecimiento Institucional AMEXCID-GIZ.

En la cooperación mexicana, los principales vehículos del intercambio han sido funcionarios y expertos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que comparten sus experiencias, brindan asesorías y dan acompañamiento en su área de especialidad a funcionarios de otros países para que resuelvan problemas similares. Este tipo de cooperación se ha manifestado en diferentes grupos. Además de la cooperación técnica, el Gobierno de México ha creado mecanismos para otorgar cooperación financiera, destacándose el Acuerdo de San José y el Fondo de Infraestructura para Centroamérica y el Caribe.

Por cuatro décadas, México ha recibido y ofrecido cooperación internacional para el desarrollo, administrada con diferentes mecanismos institucionales. Desde la creación de la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional en la SRE en 1971, inició un proceso de construcción institucional en el que destacan los siguientes momentos:

- 1998 - El principio de cooperación internacional para el desarrollo se incorpora en la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- 1990 - Se crea por Acuerdo Presidencial, la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica,
- 1991 - Se celebra la Reunión Cumbre de México-Centroamérica Tuxtla I, en la que se crea el Fondo Mexicano para la Cooperación con Centroamérica;
- 1993 – La SRE elabora un Programa Mexicano de Cooperación para el Desarrollo con la oferta de cooperación técnica mexicana;
- 1996 – El PNUD define a México como país oferente y receptor;
- 1998 - Por decreto presidencial, se crea el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI) como órgano desconcentrado de la SRE,
- 2001 - El IMEXCI desaparece en el año 2000.
- 2007 – Presentación de ante el Senado de la República, de la iniciativa de Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo;
- 2011 – La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo es promulgada y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), y
- 2011 - La AMEXCID nace como órgano desconcentrado de la SRE.

La Ley representa un hito en la historia de la cooperación internacional para el desarrollo en la que México participa, porque crea instrumentos, institucionaliza procesos y otorga atribuciones encaminadas al objetivo central de la cooperación internacional para el desarrollo, que es generar resultados sustentables que

contribuyan a mejorar la situación de desarrollo de los países, de acuerdo a sus prioridades.

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) se publicó en el DOF el 6 de abril de 2011 y entre sus objetivos se encuentra otorgar certeza jurídica a los proyectos de cooperación internacional para el desarrollo (CID), así como sentar la base institucional necesaria para un mayor impacto de la cooperación que México ofrece y recibe. En consecuencia, la Ley creó la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) como pilar institucional del sistema mexicano de CID.

La LCID, otorga atribuciones a la AMEXCID, que en 2011 eran nuevas en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), e incluso en la Administración Pública Federal (APF), tales como la creación y administración del Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo y de los mecanismos de coordinación y la creación del Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Para estos fines, entre otros, fue necesario ajustar la naturaleza y el alcance de las actividades que tendrían que realizar las unidades administrativas ahora pertenecientes a la Agencia.

1.1 Evolución de los programas presupuestarios

A partir de la creación de la AMEXCID, distintas unidades de la Cancillería integraron la AMEXCID, fundamentalmente las pertenecientes a la desaparecida Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI), a saber: las Direcciones Generales de Cooperación Técnica y Científica, de Cooperación Educativa y Cultural, de Promoción Económica Internacional y de Relaciones Económicas Bilaterales. La Dirección General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, que pertenecía a la Subsecretaría para América Latina y el Caribe, también se incorporó a la AMEXCID.

Al momento de la creación de la AMEXCID, las actividades de las unidades administrativas mencionadas estaban cubiertas por los siguientes programas presupuestales: P001 "Coordinación de la agenda económica, la promoción comercial de México en el exterior y la cooperación internacional", P004 "Promoción y defensa de los intereses de México en el exterior, en los ámbitos bilateral y regional" y P007 "Promoción de la cultura de México en el exterior". Estas

actividades quedaron insertas en las atribuciones de la AMEXCID y, por lo tanto, consolidadas en un programa presupuestario (PP) único de la AMEXCID.

A raíz de la creación de la AMEXCID, se modificó la Estructura Programática. En diciembre de 2011 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) informó la asignación a la AMEXCID de la clave de unidad responsable K00 y precisó que derivado de que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2012 se aprobó el 15 de noviembre de 2011 por la Cámara de Diputados, los cambios en el catálogo de unidades responsables serían aplicados en el Sistema del Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP) de la SHCP en el transcurso del ejercicio fiscal 2012.

Si bien la modificación al Reglamento Interior de la SRE que dio origen a la AMEXCID y derogaba el artículo relativo a la URECI se publicó el 27 de septiembre de 2011, por efectos de rendición de cuentas de la SHCP para el ejercicio fiscal 2011, la cancelación de la URECI como unidad administrativa se realizaría hasta el Presupuesto de 2013. Lo anterior aplicaría a las unidades responsables adscritas orgánicamente a la URECI, aun cuando los recursos asignados a éstas serían transferidos a la AMEXCID.

Para el año 2013, la AMEXCID como Unidad Responsable identificada con la clave "K00", comenzó operaciones con el Pp P001 *"Coordinación de la agenda económica, la promoción comercial de México en el exterior y la cooperación internacional"*, al que se incorporaron las actividades relativas al P004 *"Promoción y defensa de los intereses de México en el exterior, en los ámbitos bilateral y regional"* y, el P007 *"Promoción de la cultura de México en el exterior"*.

Posteriormente se modificó el nombre del Pp al pasar de *"Coordinación de la agenda económica, la promoción comercial de México en el exterior y la cooperación internacional"*, al de *"Planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de programas, proyectos y acciones de cooperación internacional y de promoción económica y cultural de México"*, que se ajustaba de mejor manera a las funciones adquiridas con la promulgación de la LCID.

Asimismo, previo al cierre de 2012 se realizó lo pertinente para la adecuación en la Cartera de Programas Presupuestarios del ciclo 2013 del PIPP, de la denominación de la Actividad Institucional 006 así como del Pp P001. Con ello, se solicitó el cambio de la actividad institucional *"Vínculos económicos y de cooperación para el*

desarrollo que apoya la política exterior” por la de “Concertación, coordinación y fomento de la cooperación internacional para el desarrollo y promoción económica y cultural de México” (Art. 10-I de la LCID, Arts. 37, III y IV y 39-I del RISRE).

Lo anterior, trajo consigo cambios y ajustes a la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del P001, para su aplicación plena en el ejercicio 2014, en su versión más acabada y ajustada a la planeación incluida en el PROCID.

Por su parte, el Programa Presupuestario R005 *“Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo”* (FONCID) fue dado de alta en la estructura programática en el ejercicio fiscal 2012 y se empleó para la identificación programático-presupuestaria de las aportaciones de la SRE/AMEXCID al fideicomiso público de administración y pago del mismo nombre.

A partir de 2016, el nuevo P001 *“Coordinación, promoción y ejecución de la cooperación internacional para el desarrollo”* estará compuesto por la fusión de los Pp P001 *“Planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de programas, proyectos y acciones de cooperación internacional y de promoción económica y cultural de México”* y, R005 *“Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo”* (FONCID).

La fusión de estos Pp obedece a que ambos contribuyen al mismo fin: el FONCID es un mecanismo de financiación para algunas acciones que la AMEXCID coordina mediante el P001 (ya sea proveniente de los recursos asignaciones presupuestales federales aprobadas por la Cámara de Diputados, así como aportaciones financieras y en especie de gobiernos extranjeros y organismos internacionales, y con aportaciones financieras y en especie, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios).

2. Justificación y alineación

El fin último de la política pública es elevar el bienestar de la población y que todos los mexicanos tengan acceso a un nivel de vida que les permita desarrollar sus capacidades. Para ello, el Gobierno mexicano cuenta con diversos instrumentos que inciden directa e indirectamente en la calidad de vida de las personas, y es en la cooperación internacional para el desarrollo, que se busca potenciar el desarrollo económico y social mediante el intercambio de experiencias y recursos

para sectores prioritarios, tanto en el territorio nacional como en países con los que México se relaciona.

Con ello, los países contribuyen a consolidar la estabilidad en las regiones; impulsan el mejor aprovechamiento de los recursos de capital humano y tecnológico, y facilitan la creación de un ambiente más propicio para la inversión y el comercio.

Adicionalmente, la ejecución de una política de CID contribuye a posicionar a México a través de la promoción de sus mejores prácticas y compromisos con el desarrollo internacional, lo que a su vez permite influir positivamente en beneficio de sus intereses legítimos en el exterior.

El posicionamiento del país se consolida cuando hay claridad y transparencia sobre las acciones que se están llevando a cabo y los recursos asignados, así como con la evidencia de los resultados logrados. Por su parte, la cooperación se complementa con la promoción internacional que se realice en materia económica y cultural, incrementando el reconocimiento de México, su cultura y su potencial como destino de visita, estudios, actividades comerciales y canalización de inversiones.

En la dinámica global de la CID, México desempeña un papel dual: continúa recibiendo cooperación a través de recursos financieros y buenas prácticas de parte de actores tradicionalmente oferentes, generalmente países desarrollados y organismos internacionales para apoyar los esfuerzos de desarrollo de México y, al mismo tiempo, contribuye con experiencias de éxito para el fortalecimiento de capacidades de otros países en desarrollo, particularmente Centroamérica y el Caribe.

En este sentido, cada rol en la CID tiene una contribución diferente para el cumplimiento de las cinco metas del PND. De manera específica, los objetivos del programa presupuestario P001 "Coordinación, promoción y ejecución de la cooperación internacional para el desarrollo", correspondiente a la labor de la AMEXCID, contribuyen en mayor medida al cumplimiento de la Meta 5 México con Responsabilidad Global, del PND, Objetivo 5.1 *Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo*, tanto al cumplimiento de las líneas de acción vinculadas a la cooperación con cada región (5.1.1 a 5.1.6) y de manera particular a la estrategia 5.1.7 *Impulsar una vigorosa política de cooperación internacional*, que contribuya

tanto al desarrollo de México como al desarrollo y estabilidad de otros países, como un elemento esencial del papel de México como actor global responsable.

En materia de promoción internacional, los objetivos del P001 están alineados con el Objetivo 5.2. *Promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural*, sus respectivas estrategias regionales y las correspondientes a la consolidación de la Red de Representaciones de México en el Exterior, así como la definición de agendas en materia de diplomacia pública y cultural que permitan mejorar la imagen de México en el exterior.

Cada intervención para el beneficio de México (papel de receptor) se determina de manera conjunta entre el país u organismo oferente, de acuerdo a: i) las áreas de especialidad de los países que desean colaborar con México por la relación estratégica existente y, ii) las necesidades de fortalecimiento en México, guiadas por los objetivos establecidos en las primeras cuatro metas del PND y la planeación sectorial correspondiente.

En este sentido, en lo general también se contribuye al resto de las Metas Nacionales, ya que dependiendo de su naturaleza, complementan las actividades que llevan a cabo las dependencias de la APF, acompañando las tareas que éstas ya realizan.

Por su parte, la LCID, en su Artículo 6, establece la creación del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID), base para la planeación y ejecución de las acciones de cooperación internacional, así como de las estrategias de recepción, transferencia e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias en materia educativa, cultural, técnica, científica, económica y financiera. Asimismo, define contenidos prioritarios de la cooperación internacional, entre los cuales deberán de figurar de manera obligada la investigación científica y tecnológica en todos los ámbitos de interés nacional, así como temas de salud, educación, protección del medio ambiente y, prevención de desastres.

Uno de los lineamientos para la planeación de intervenciones de CID, es que deben estar ligados a alguna estrategia de los programas sectoriales de las áreas prioritarias establecidas en la LCID y, a su vez, reflejadas en el PROCID, publicado

en el DOF en abril de 2014, particularmente para la cooperación que beneficie a México.

Independientemente de la contribución que realicen las intervenciones de cooperación a los distintos objetivos sectoriales de las áreas temáticas prioritarias, toda acción financiada con el P001 contribuye directamente al Programa Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Objetivo de la meta nacional	Estrategia del objetivo de la meta nacional	Objetivo del Programa Sectorial de Relaciones Exteriores
<p>5.1. Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo.</p>	<p>5.1.1. Consolidar la relación con Estados Unidos y Canadá a partir de una visión integral y de largo plazo que promueva la competitividad y la convergencia en la región, sobre la base de las complementariedades existentes.</p> <p>5.1.2. Consolidar la posición de México como un actor regional relevante, mediante la profundización de los procesos de integración en marcha y la ampliación del diálogo y la cooperación con los países de América Latina y el Caribe.</p> <p>5.1.3. Consolidar las relaciones con los países europeos sobre la base de valores y objetivos comunes, a fin de ampliar los vínculos políticos, comerciales y de cooperación.</p> <p>5.1.4. Consolidar a Asia-Pacífico como región clave en la diversificación de los vínculos económicos de México con el exterior y participar activamente en los foros regionales.</p> <p>5.1.5. Aprovechar las oportunidades que presenta el sistema internacional actual para fortalecer los lazos comerciales y políticos con los países de Medio Oriente y África.</p>	<p>Objetivo 3. Impulsar una política de cooperación internacional para el desarrollo en beneficio de México y de otros países.</p> <p>Indicador: Incremento de los recursos para oferta de cooperación, provenientes de diversas fuentes de financiamiento</p>

Objetivo de la meta nacional	Estrategia del objetivo de la meta nacional	Objetivo del Programa Sectorial de Relaciones Exteriores
	<p>5.1.6. Consolidar el papel de México como un actor responsable, activo y comprometido en el ámbito multilateral, impulsando de manera prioritaria temas estratégicos de beneficio global y compatible con el interés nacional.</p> <p>5.1.7. Impulsar una vigorosa política de cooperación internacional que contribuya tanto al desarrollo de México como al desarrollo y estabilidad de otros países, como un elemento esencial del papel de México como actor global responsable.</p>	
<p>5.2. Promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural.</p>	<p>5.2.1. Consolidar la red de representaciones de México en el exterior, como un instrumento eficaz de difusión y promoción económica, turística y cultural coordinada y eficiente que derive en beneficios cuantificables para el país.</p> <p>5.2.2 Definir agendas en materia de diplomacia pública y cultural que permitan mejorar la imagen de México en el exterior, lo cual incrementará los flujos de comercio, inversión y turismo para elevar y democratizar la productividad a nivel regional y sectorial.</p>	<p>Objetivo 4. Promover a México mediante la difusión de sus fortalezas y oportunidades en materia económica, turística y cultural.</p> <p>Indicador: Audiencia cuantificable en los eventos culturales promovidos por la SRE-Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo</p>

3. Identificación y descripción del problema

El desafío principal a ser atendido por la AMEXCID es el de superar la débil articulación institucional para la ejecución eficaz y coordinada de las intervenciones de CID y la promoción internacional de México.

Si bien México lleva décadas de experiencia como socio de la cooperación a través de la SRE, la visión que establece la LCID requiere de una gestión integral del cambio institucional y modificación de prácticas que conlleven a mejorar la coordinación y ejecución de las acciones de cooperación.

Hasta el momento de la aprobación de la LCID, existía un vacío jurídico e institucional que definiera las atribuciones y roles de los sujetos que participan en los intercambios de CID. Por otro lado, el sistema nacional de CID carecía de instrumentos y mecanismos de coordinación e intercambio de información que fundamentara la toma de decisiones en cuanto a la distribución de la oferta de cooperación. Este vacío facilitaba la ejecución de acciones dispersas y poco informadas.

Por otro lado, los documentos en los que se basaba la ejecución de la cooperación internacional para el desarrollo eran únicamente el PND y el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores y no existía el mandato de elaborar un programa en la materia que fuese transversal a la Administración Pública Federal y que conectara con los planes sectoriales de las temáticas prioritarias.

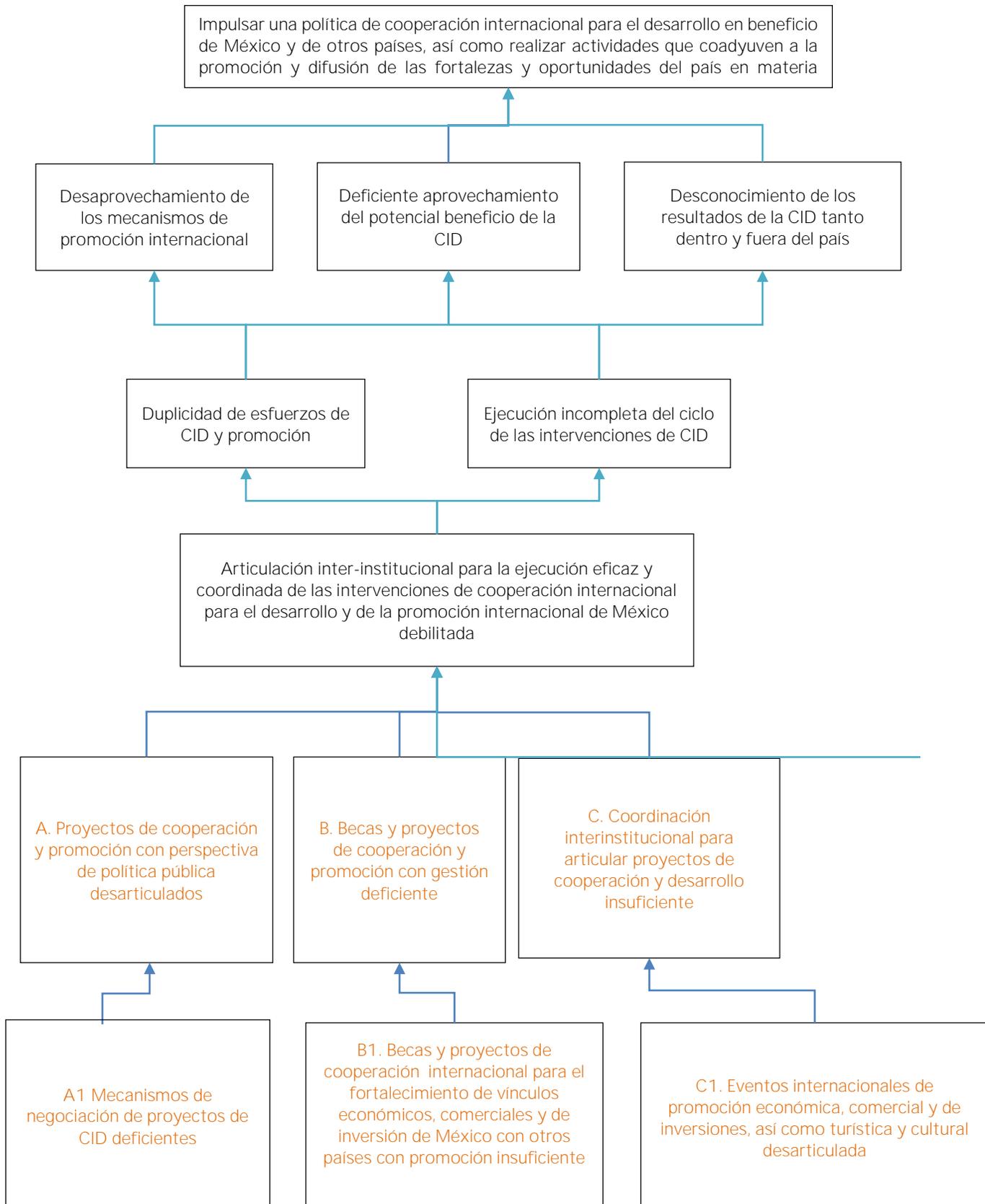
Entre las principales razones que contribuyen a la débil articulación inter-institucional se encuentran:

- Énfasis de la CID como herramienta de la política exterior.
- Gestión deficiente de la CID (basada en insumos).
- Falta de información sistematizada.
- Poca claridad conceptual entre promoción internacional y cooperación internacional para el desarrollo.

La consecuencia directa es el desaprovechamiento de los mecanismos habilitados para la promoción internacional y del potencial beneficio que la CID tiene como herramienta para encontrar soluciones de desarrollo a partir de mejores prácticas y financiamiento externo.

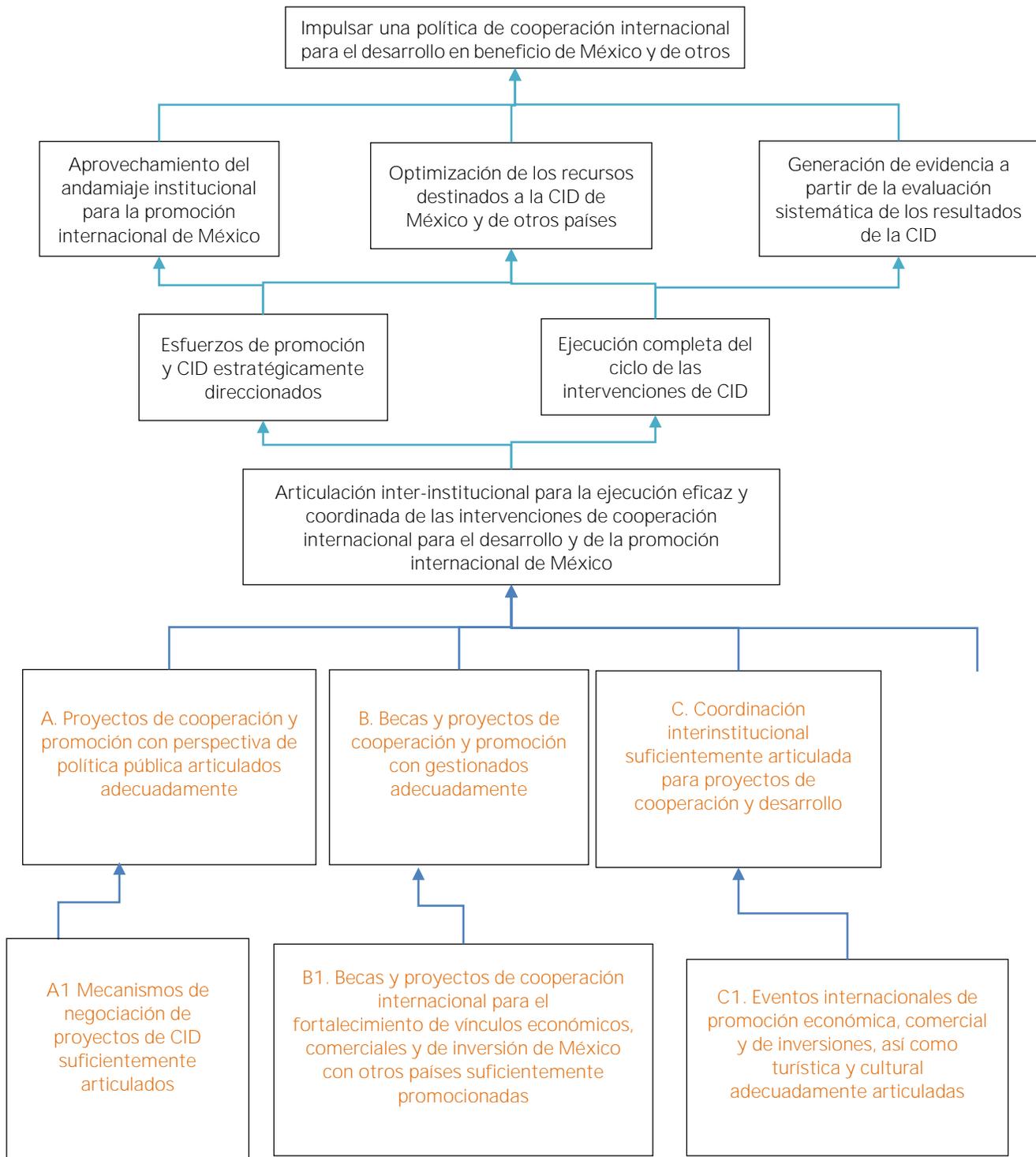
Asimismo, y derivado de la falta de seguimiento y evaluación de las acciones de cooperación y promoción, se desconocen los resultados reales de las intervenciones. Sin información sobre lo que funciona y lo que no funciona, se incrementa el riesgo de una mala decisión en cuanto a la dirección que debiera seguir la planeación estratégica de la política de cooperación de México. Estos efectos debilitan el posicionamiento del país en el mundo.

3.1 Árbol de problemas



4. Objetivos del programa

4.1 Árbol de objetivos



4.2 Definición de los objetivos

La AMEXCID tiene la atribución de concertar, coordinar y promover las acciones CID con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;⁴ a través de su Director Ejecutivo, quien tiene el mandato de coordinar la elaboración del PROCID, como instrumento que contiene las políticas y mecanismos de ejecución de la CID y guía de la planeación y ejecución de las acciones en la materia.⁵ Así, la CID, que servía ya como instrumento de la política exterior, se convierte en una política pública.

La Ley mandata la creación de un mecanismo esencial de coordinación interinstitucional que es el Consejo Consultivo, presidido por el Canciller e integrado por representantes de 17 secretarías de Estado, además del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), para hacer recomendaciones sobre el mismo PROCID y sobre los proyectos, programas y líneas de acciones de la AMEXCID.

Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,⁶ corresponde a la SRE promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Previo a la promulgación de la Ley, la coordinación en el ámbito de la CID se concentraba principalmente en la ejecución de las acciones, presentándose un vacío jurídico en materia de coordinación interinstitucional para la planeación de la política de CID.

Asimismo, de conformidad con los lineamientos del Programa, la AMEXCID tiene la atribución de dar seguimiento y evaluar la ejecución de las políticas y acciones de cooperación internacional, con lo que llena un vacío e institucionaliza uno de los principios básicos de la cooperación eficaz: la gestión orientada a resultados. Ello, supone que toda acción para el desarrollo internacional debe cumplir un ciclo que incluya un mecanismo de seguimiento y evaluación para garantizar que las acciones instrumentadas estén contribuyendo al objetivo establecido y

⁴ Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2011), Art. 10

⁵ LCID (2011), Art. 22,

⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 2, 26 y 28

produciendo los resultados esperados. Al respecto, la AMEXCID ha empezado a generar los instrumentos y metodologías necesarias así como la oferta de capacitación y actualización requerida de los recursos humanos para avanzar en la planeación estratégica, tanto de la política como de las acciones específicas.

De igual forma, la AMEXCID recibió la responsabilidad de administrar un Registro Nacional y Sistema Nacional de Información de la CID, que deberán nutrir las dependencias y entidades de la APF, con el objetivo de sistematizar la recolección de datos, identificar posibles duplicidades y oportunidad de sinergia, y utilizar esta información para informar los procesos de planeación.

Con la Ley, la AMEXCID deberá administrar el registro de proyectos y acciones de oferta y recepción de cooperación, instrumentos jurídicos suscritos, informes de cooperantes, expertos, montos de las asignaciones presupuestales federales, evaluaciones de los resultados finales, modalidades y ejercicio de los recursos financieros, donaciones y aportaciones en especie provenientes de otros socios.⁷

La LCID prevé también establecer la integración del FONCID, administrado mediante fideicomiso público, integrado con asignaciones presupuestales federales aprobadas por la Cámara de Diputados, así como las aportaciones financieras y en especie de gobiernos extranjeros y organismos internacionales, y con aportaciones financieras y en especie de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.⁸

La cercanía y vinculación entre instituciones de la APF facilita también la coordinación entre las instituciones que colaboran para la promoción económica, cultural y turística, incluyendo la red de Representaciones de México en el Exterior. Asimismo, se aprovecharían oportunidades de colaboración y promoción de operaciones sustentables con participación del sector privado y la sociedad civil.

Con la creación y la operación sostenible de los instrumentos mencionados, la AMEXCID lograría el propósito del P001 que es la ejecución coordinada y eficaz de

⁷ LCID (2011), Art. 28

⁸ LCID (2011), Art. 33

la política de cooperación internacional para el desarrollo y de promoción internacional de México se ejecuta de manera coordinada y eficaz.

5. Cobertura

5.1 Identificación y caracterización de la población potencial

Como cooperante dual, la población potencial beneficiaria de las acciones de la CID es:

Como receptor de cooperación, la población potencial beneficiaria resultan ser las instituciones mexicanas que se ven fortalecidas con los proyectos de cooperación internacional. Por ende, la población de México en general, es beneficiaria de las políticas públicas y programas de estas instituciones, particularmente en aquellos temas que sean prioritarios para el país y que encuentren atención en la oferta de socios de la cooperación.

Como oferente de cooperación, la población potencial beneficiaria se integra de los países en desarrollo con necesidades que puedan atender instituciones o recursos mexicanos, debido al grado de especialidad del país en el tema. De manera indirecta, la población mexicana se beneficiaría del fortalecimiento de las instituciones y procesos de desarrollo en los países vecinos con una eventual reducción de flujos migratorios, mejora de la conectividad, apertura de mercados para productos mexicanos, etc.

5.2 Caracterización y cuantificación de la población objetivo

Si bien todos los países en desarrollo podrían recibir cooperación mexicana, la LCID establece que el PROCID deberá priorizar la región de Centroamérica y el resto de los países de América Latina y el Caribe.⁹

En su papel de receptor de cooperación, México ya no es un país prioritario en las agendas de muchos donantes tradicionales debido a su nivel de renta media alta; sin embargo, se ha convertido en un país estratégico por su ubicación geográfica, su relación bilateral y el nivel de desarrollo económico. Para algunos donantes, se

⁹ LCID (2011), Art. 24

ha convertido en un socio en igualdad de condiciones en modelos más horizontales y de cooperación triangular.

Entre los contenidos prioritarios que contempla la LCID, se encuentran investigación científica y tecnológica en todos los ámbitos de interés nacional, salud, educación, protección del medio ambiente y prevención de desastres. Los programas de cooperación se forman tomando en cuenta las áreas prioritarias para el país receptor y las capacidades desarrolladas por el país oferente. Toda cooperación para el desarrollo debe alinearse a las prioridades de desarrollo del país receptor, por lo que cada proyecto de cooperación tiene una población beneficiaria diferente.

Hasta el momento de la publicación de la LCID y de la elaboración del PROCID, no se tenía el mandato de monitorear y evaluar los proyectos de cooperación. Por lo tanto, la información producida a lo largo de la ejecución de los proyectos de cooperación no permitía establecer una línea base o cálculo del número de expertos beneficiados o instituciones fortalecidas con los proyectos de cooperación mexicana.

No obstante, hasta 2013, la población objetivo ascendía a 39 países con programas de cooperación técnica y científica y 50 países con programas de cooperación educativa y cultural. A partir de 2014, se realizará la contabilización de las personas capacitadas a través de los proyectos de cooperación como indicador de avance del PROCID.

En su mayoría, los programas de cooperación técnica y científica, así como los programas de cooperación educativa y cultural tienen una periodicidad bianual. Por lo tanto, al cabo de cada programa de cooperación bilateral o regional, se realizan nuevas propuestas de cooperación y se integra una nueva cartera de proyectos de cooperación que atienden a una población objetivo diferente. Se busca migrar hacia la planeación multianual que permita proyectos de cooperación de más largo aliento.

El PROCID se encuentra vigente para el periodo 2014-2018 y será evaluado anualmente cada dos y dependiendo de los resultados la AMEXCID presentará propuestas de modificaciones al programa.

6. Matriz de Indicadores

A continuación se presenta la matriz de indicadores para resultados (MIR) para el programa presupuestario P001 modificada en julio de 2015 a partir de la fusión de los programas presupuestarios P001 y R005, con el objetivo de reflejar de mejor manera las atribuciones de la AMEXCID establecidas por la LCID. La presente MIR refleja un proceso de alineación estratégica entre los instrumentos básicos de planificación de la CID: el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores y los trabajos de integración del PROCID.

Estos trabajos se enmarcan en el plan de fortalecimiento institucional de la AMEXCID, con la asesoría y acompañamiento del área de Capacitación Presencial y a Distancia de la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹⁰

El principal reto en la alineación de la MIR es que el P001 contribuya a dos objetivos sectoriales, a decir:

- 3.1 Incremento de los recursos para oferta de cooperación, provenientes de diversas fuentes de financiamiento, y
- 4.1 Audiencia cuantificable en los eventos culturales promovidos por la SRE-AMEXCID.

¹⁰ En febrero de 2014, se llevó a cabo un taller para la elaboración de la teoría del cambio de la AMEXCID en la que se realizó un análisis profundo sobre la situación actual de la agencia y del que derivaron las primeras versiones de los árboles de problemas y objetivos presentados en el presente diagnóstico. En julio de 2015 se realizó un taller de revisión para ajustar objetivos, indicadores y metas.

Anexo 1. Precisiones sobre el indicador para el Objetivo Sectorial 3: "Incremento de los recursos para oferta de cooperación, provenientes de diversas fuentes de financiamiento"

Se refiere a un "incremento" pero tanto la línea base como la meta 2018 están establecidos en números absolutos. En la descripción se señala que se medirá en millones de pesos pero la línea base y la meta 2018 están en pesos.

La periodicidad se estableció como bienal no por la falta de disponibilidad de información, sino para que pudiera reflejar tendencias a un plazo mayor. La lógica detrás del indicador es que si la AMEXCID demuestra que vía el FONCID puede instrumentar proyectos de cooperación con eficiencia y transparencia, abrirá la posibilidad de atraer más recursos. No obstante lograr la consolidación del fondo es una tarea de mediano plazo. Es por ello que no tiene mucho sentido reportar la información trimestral.

La **línea base** de **97.2** millones de pesos (mdp) se construyó de la siguiente manera: Conforme al techo comunicado por la Oficialía Mayor para 2014, se tomó el presupuesto para programas (74.4 mdp) y, de las cuotas y aportaciones a organismos internacionales, las destinadas a la Comisión México-Estados Unidos para el Intercambio Educativo y Cultural (Comexus), así como a los fondos bilaterales con Chile y Uruguay (24.7 mdp), con un descuento del 2%.

Para el **primer reporte de avance** del Programa Sectorial de Relaciones Exteriores, en el que se pidió el resultado de los indicadores en 2013, en congruencia con la construcción de la línea base, se tomó lo ejercido en programas (76.8 mdp), así como las aportaciones a los Fondos bilaterales con Chile y Uruguay, a Comexus, y a la Alianza para el Gobierno Abierto (26.2 mdp), que da un **total de 103 mdp**.

Sin embargo, a partir de los **reportes trimestrales de 2014** se ha construido de una forma distinta, ya que desde ese año se cuenta con la separación de los programas de becas (intercambio académico), promoción cultural y cooperación internacional para el desarrollo vía proyectos. A pesar de que esto hace que no sean comparables con la línea base, estos montos incluyen solamente gastos en cooperación. Las cantidades reportadas toman lo erogado en **movilidad** de expertos relacionados con proyectos de cooperación de oferta y horizontales, el programa de **becas**, y algunas **cuotas** a organismos internacionales.

En cuanto a este último punto, es importante destacar que de acuerdo con la metodología de cuantificación de la oferta de cooperación internacional para el desarrollo elaborada por la AMEXCID (publicada en febrero **de 2014**) y basada en mejores prácticas internacionales, prácticamente la totalidad de las cuotas a organismos internacionales deben contabilizarse ya que se refiere a la cooperación multilateral (incluso si para algunas contribuciones no se toma el 100% de la erogación)¹¹.

Por otro lado, en la descripción general del indicador se hacía referencia a recursos registrados a través del FONCID, no obstante para hacer congruente el indicador con el programa presupuestario se modifica su naturaleza por recursos presupuestarios ejercidos para intervenciones de CID, dado que los recursos presupuestarios incluyen aportaciones al FONCID.

De igual manera, en la descripción del indicador se mencionan dos salvedades para la consecución de la meta:

- Factores exógenos, como la situación financiera internacional, y las disposiciones fiscales establecidas por el Gobierno Federal, así como las disposiciones presupuestarias determinadas por la Cámara de Diputados. Debido a la baja en el precio del petróleo y al tipo de cambio, existe incertidumbre en cuanto a la viabilidad de que se autoricen suficientes recursos que permitan a la AMEXCID ser más visible y atraer otras fuentes de financiamiento.
- Entrada en operación del FONCID. No obstante que el FONCID entró en operación formalmente en enero de 2014, la canalización de recursos financieros para programas, proyectos y actividades de CID tuvo lugar en enero de 2015 y no todos los recursos utilizados para la totalidad de los programas, proyectos y actividades se canalizaron vía el Fondo.

¹¹ Para ello, se retoma la lista de organismos internacionales elegibles como “Ayuda Oficial al Desarrollo” de acuerdo a la OCDE y los coeficientes asignados a cada uno como indicador del porcentaje de trabajo que realizan en favor del desarrollo.