



# 5 Segundo nivel: la gestión de la Política de Cooperación



## 5 Segundo nivel: la gestión de la Política de Cooperación

### 5.1. Descripción del objeto de estudio

Para evaluar los procedimientos de gestión, capacidades y procesos de ejecución de la Cooperación Española con México se describirá, en primer lugar, a los actores que la integran.

#### 5.1.1. Los actores de la Cooperación Española

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, ostenta un papel fundamental en la cooperación con ese país, dirigiendo y diseñando la política y coordinando a los órganos de la Administración Central del Estado que realizan actuaciones en la materia. Todo ello son competencias asignadas por la Ley de Cooperación Internacional, que contempla también el papel de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, organismo autónomo responsable de la gestión de la Política Española de Cooperación. En México, la AECID actúa a través de dos Unidades de Cooperación en el Exterior: una Oficina Técnica de Cooperación y un Centro Cultural.

La Oficina Técnica de Cooperación en México fue creada en 1988. Tiene a su cargo la coordinación de programas de cooperación tanto de carácter gubernamental como no gubernamental. Gestiona el presupuesto integrado en los fondos destinados a la Política de Cooperación Internacional a través de la AECID. Ejerce la interlocución principal con las instituciones mexicanas encargadas de la gestión de la Cooperación Internacional, bajo los criterios que establece la sede central de la Agencia. Cuenta con un equipo de personal técnico que se encarga de apoyar en sus funciones

al coordinador/a general de Cooperación. En el periodo de estudio de la evaluación hubo un cambio de personal al frente de la OTC en el año 2004.

El Centro Cultural de España en México inició sus actividades en noviembre de 2002, tras la rehabilitación de un edificio en pleno centro histórico de la Ciudad de México. Tiene como funciones el impulso y gestión de la línea de Cooperación Cultural, procurando hacer de esta un elemento de desarrollo que contribuya a mejorar las condiciones de vida de la población. Posee un equipo de trabajo numeroso, dirigido por un director/a de nacionalidad española. La persona que actualmente ocupa el puesto de director de Centro se incorporó en el año 2006, por lo que hay que tener en cuenta que en el periodo de tiempo que afecta a la evaluación hubo otra persona a cargo del mismo.

Junto a estas unidades, destaca en la gestión de la Cooperación Española con México la labor que lleva a cabo la Embajada de España. Aparte de la coordinación que realiza el embajador/a, se cuenta con un puesto de consejero/a cultural, que integra el equipo de trabajo dedicado a garantizar la buena marcha de las acciones. Junto a dicha función, destaca la existencia de un número importante de consejerías sectoriales: Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales, Consejería Comercial, Consejería de Educación, Consejería de Turismo, Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación y Agregaduría de Defensa. Dicha representación de ministerios españoles permite la canalización permanente de asistencias técnicas y apoyos horizontales con igual número de instituciones mexicanas dedicadas a los mismos asuntos.

Otro de los actores importantes en la Cooperación Española con México es la Cooperación Oficial Descentralizada. En el caso de México, las

que tienen una presencia más importante son Navarra, Valencia, Cataluña y País Vasco. Es preciso mencionar, igualmente, la actividad realizada por Aragón, Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Cataluña, Murcia, La Rioja y Galicia. Cada una de ellas realiza normalmente convocatorias a través de las cuales cofinancian proyectos a ONGD españolas con actividades en el país.

Por último, se debe mencionar la actividad de las ONGD españolas. Si bien no son normalmente financiadas por las convocatorias de la AECID (tanto de proyectos como de estrategias-programas) dado que México es considerado un país preferente, sí tienen una vinculación importante con las iniciativas de desarrollo del país a través de los recursos propios que destinan o del acceso que tienen a las distintas convocatorias de Comunidades Autónomas y Entes Locales españoles.

Los organismos multilaterales de desarrollo no se consideran un actor de la Cooperación Española. Sin embargo, reciben un importante volumen de recursos de ésta para llevar a cabo proyectos en América Latina, los cuales afectan, en alguna medida, a las acciones que se realizan en México. Entre otros, se encuentran la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) o la Organización de Estados Americanos (OEA).

Finalmente, la empresa española está también presente en el proceso de desarrollo de México. Por ello, resulta conveniente hacer un repaso de las relaciones económicas y comerciales entre ambos países. De esta forma se podrá apreciar el nivel de acercamiento que existe y cuáles son los sectores en los que el sector privado español ha acompañado su desarrollo y crecimiento. Desde 1996 a 2006 las exportaciones españolas a México se han multiplicado por ocho. En esta ecuación ha tenido mucha influencia la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea. En este marco, España exportó a México en 2006 una cantidad de 3.074 millones de euros, lo que supone convertirlo en el noveno cliente y sumar el 1,8% de las exportaciones totales españolas. Respecto a las inversiones, España se sitúa

## 5. Segundo nivel: la gestión de la Política de Cooperación

como el principal inversor europeo en México y el segundo a nivel mundial, sólo superado por Estados Unidos. La cifra acumulada entre 2000 y 2006 es de 16.790 millones de euros y está dirigida principalmente a la intermediación financiera, comunicaciones y transportes, turismo y distribución de energía y gas<sup>14</sup>.

Todo ello conlleva una importante relación estratégica entre ambos países, donde la Cooperación para el Desarrollo supone un elemento más. En el ámbito económico de esta cooperación, México dejó de ser país receptor de créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo en 1992, cuando se situó como país no susceptible de recibir financiación concesional. Sin embargo, siguen estando activas las modalidades de Fondo de Estudios de Viabilidad (FEV) tanto pública y multilateral como privada.

### 5.1.2. Las funciones de las UCE en México

En función de lo observado durante el trabajo de campo, a través del análisis de los documentos proporcionados por los actores de la Cooperación Española y teniendo en cuenta lo que se lleva a cabo en otros países, se pueden determinar una serie de funciones que las Unidades de Cooperación en el Exterior en México tienen que realizar en el ejercicio de su responsabilidad. En concreto, se han identificado doce funciones habituales a desarrollar:

- 1) **Respuesta a consultas** diversas provenientes de los servicios centrales de la SECI-AECID, referidas a temas administrativos, preguntas parlamentarias, opinión sobre documentos marco (por ejemplo, estrategias sectoriales y geográficas de DGPOLDE) y acciones horizontales o multilaterales, entre otras.
- 2) **Planificación.** Durante el periodo de estudio, esta función ha requerido de mucha actividad debido a que ha sido necesario elaborar un Plan de Actuación Especial y participar con comentarios en la elaboración del II Plan

<sup>14</sup> *Informe Económico y Comercial 2007.* Embajada de España en México. Mayo de 2007.

Director de la Cooperación Española, una Subcomisión Mixta de Cooperación Técnica y otra de Cooperación Cultural, y ha sido preciso definir el Plan de Centro en el caso del Centro Cultural. En el caso de cultura, además, se ha participado en la revisión de la Estrategia Sectorial de Cultura y Desarrollo.

- 3) **Negociación con contrapartes**, de manera que se vayan definiendo los rumbos a seguir en el marco del programa de cooperación o en el enfoque de actividades-proyectos concretos, o compartiendo los enfoques estratégicos y de política en general respecto a ciertos sectores.
- 4) **Formulación**. Referido al proceso de identificación y formulación, teniendo en cuenta todos los aspectos técnicos de los proyectos a financiar. Supone asumir la responsabilidad de este proceso con las capacidades técnicas instaladas.
- 5) **Ejecución**, teniendo en cuenta que existe una responsabilidad directa sobre el gasto en los proyectos, estando involucrados en la gestión financiera y en los controles administrativos que ello conlleva.
- 6) **Seguimiento y evaluación**, relacionados con la revisión permanente de los avances técnicos que se producen en los proyectos, involucrándose en la toma de decisiones que permitan mejorar su nivel de incidencia sobre objetivos y resultados planteados en un inicio. Incorpora también el seguimiento financiero de los recursos de la Cooperación Española.
- 7) **Administración y gestión de convocatorias**, en referencia a la gestión administrativa de toda unidad que maneja fondos públicos y que tiene asignadas unas competencias respecto a su ejecución. También se refiere al volumen de actividad que requiere la tramitación de convocatorias diversas, como becas o el Programa de Cooperación Interuniversitaria.
- 8) **Formación y capacitación interna**. Como debe ocurrir en toda organización, su personal debería estar en continuo proceso de actualización y formación, ante las circunstancias cambiantes en las que desarrolla su trabajo, o ante la necesidad de afrontar nuevos retos profesionales. Se refiere igualmente a reuniones internas del equipo de trabajo.
- 9) **Gestión de inversiones**. En el periodo de estudio ha sido necesario realizar un cambio de

ubicación de la Oficina Técnica de Cooperación y se ha puesto en funcionamiento un edificio para que sirva de espacio para el Centro Cultural.

- 10) **Recepción de misiones en México**. Conllevan la preparación de agendas, atención de personal desplazado y organización de la logística asociada a la llegada de asistencias técnicas o representantes de los servicios centrales de la AECID o de otras instancias u organismos de la Administración del Estado (tanto central como autonómica y local).
- 11) **Relación con otros actores de Cooperación Española**, que implica el tiempo que es preciso destinar a contactos, elaboración de comunicaciones, reuniones y visitas a otros actores de la Cooperación Española, como son ministerios, Comunidades Autónomas u ONGD.
- 12) **Coordinación con otros actores internacionales**, referido a reuniones conjuntas o bilaterales, traslado de información o comunicaciones con otros donantes bilaterales o multilaterales presentes en México.

Éstas son las funciones que, de forma genérica, se han identificado en la cooperación con México. El grado de atención de cada una de ellas por parte de las dos Unidades de la AECID constituidas en el país es similar e implica una concentración de esfuerzos concreta. En función de la documentación disponible y del análisis realizado por el equipo de evaluación, se aprecia que existe una mayor concentración de esfuerzos en las tres primeras frente al resto. La administración y gestión de convocatorias y la atención y preparación de visitas y misiones supone también un aspecto que demanda mucha atención. El resto de funciones han quedado en un segundo nivel de prioridad y determinan un mayor consumo de capacidades en labores de gestión que en las que tienen que ver con atender las distintas fases que definen el ciclo del proyecto.

### 5.1.3. El marco de las relaciones institucionales en México

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es la encargada de coordinar los esfuerzos mexicanos para asegurar el funcionamiento de la Cooperación Internacional de México. Esta tarea es realizada por

la **Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC)**, que nace con el objetivo de *promover la Cooperación Internacional para el desarrollo como principio rector de la política exterior de México y aprovecharla como herramienta de apoyo al desarrollo integral del país*. Depende de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional, la cual coordina la participación de México en las distintas vertientes de la Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica con países industrializados, de desarrollo intermedio y en vías de desarrollo, así como con organismos multilaterales y foros internacionales. En este sentido, en los proyectos de Cooperación Técnica y Científica colaboran organismos en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), así como instituciones académicas, centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil. Los proyectos son coordinados por la SRE y pueden revestir cualquiera de las **tres vertientes bajo las que se instrumenta la Cooperación Internacional de México**: como *receptor de ayuda*, como *donante* y como promotor de la *Cooperación Horizontal*.

En cuanto a su papel como *receptor* de cooperación, accede a financiamiento de donantes bilaterales y multilaterales para la ejecución de proyectos en el territorio nacional. Normalmente van dirigidos a colaborar en el desarrollo social de regiones y grupos de población vulnerables. Respecto a su carácter de *oferente* de cooperación, realiza desde hace años acciones de apoyo a países de menor desarrollo relativo, principalmente en América Latina, destacando los casos de Centroamérica y algunos países andinos. Implica la prestación de asistencia técnica por parte de funcionarios y especialistas mexicanos en distintas materias. Finalmente, en cuanto a la Cooperación *Horizontal*, se lleva a cabo una relación con instituciones afines de países de similar desarrollo relativo, para que se produzcan intercambios de conocimiento y tecnología para la resolución de problemas comunes.

En este marco, destaca en los últimos años una forma de trabajo denominada **Cooperación Triangular** que combina alguno de los elementos anteriores: la función receptora de fondos unida a la de oferente de cooperación, teniendo como socios y beneficiarios a otros países de menor peso relativo. Se produce así un esquema de colaboración en el

que México, junto a un país donante de Cooperación Internacional, y un tercero de similar o menor desarrollo relativo se ven beneficiados por una nueva forma de trabajo que fomenta la relación entre países y permite generar beneficios para todos ellos al mismo tiempo. En este esquema Japón ha participado activamente y España empieza a hacerlo con especial interés, al igual que Alemania.

Esta triple dimensión hace de México un caso especial para la Cooperación Internacional para el Desarrollo, por su doble carácter de receptor y de promotor de acciones de cooperación. Es por ello que es necesario considerar los **grandes ámbitos de actuación** que se plantea la política mexicana en materia de cooperación, y que son:

- La cooperación que México recibe de países industrializados se lleva a cabo bajo los principios de coparticipación, cofinanciamiento y autosostenibilidad. Los proyectos se realizan particularmente en los sectores prioritarios identificados en el Plan Nacional de Desarrollo. En las acciones de cooperación se busca promover la participación social, incorporar técnicas, asimilar tecnología de vanguardia y coadyuvar al desarrollo social de las regiones y grupos más vulnerables.
- Asimismo, se procura fomentar la participación conjunta de diversas instituciones y autoridades federales y estatales, académicas, centros de desarrollo tecnológico y sector privado, así como promover una mayor participación de la mujer y de la sociedad civil.
- Un importante número de instituciones mexicanas realizan acciones y proyectos de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica con países de desarrollo intermedio y en vías de desarrollo. Los criterios para realizar este tipo de proyectos son: complementariedad de capacidades estructurales, idoneidad, pertinencia y viabilidad, así como financiamiento conjunto en beneficio mutuo. México, además, promueve y realiza programas de cooperación con países de menor desarrollo relativo, particularmente de Centroamérica y el Caribe, con el fin de que puedan beneficiarse de las experiencias y capacidades nacionales para encontrar soluciones a problemas de desarrollo.
- En el ámbito de la Cooperación Multilateral, se promueve también la cooperación con organismos del sistema de Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos y otros organismos

regionales y foros internacionales bajo los criterios ya mencionados de coparticipación, co financiación y autosostenibilidad.

Hay que destacar además a la **Dirección General de Asuntos Culturales (DGAC)**, dentro también de la Secretaría de Relaciones Exteriores. En este caso no depende de ninguna Unidad, sino directamente del secretario. Maneja de forma autónoma, junto al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), el Fondo Nacional de Cultura (FONCA), fideicomiso especial para promover actividades a favor de la creación artística dentro y fuera del país. Por otra parte, cada Secretaría y organismo del Gobierno Federal posee su unidad de relaciones internacionales, que tiene la legitimidad de negociar programas de apoyo con agencias y organismos internacionales, previa información a la DGCTC o a la DGAC, según el tema de que se trate. De igual forma ocurre en los Gobiernos de las entidades federativas y en los principales municipios del país, destacando especialmente, por su relación con la Cooperación Española y su intensa actividad exterior, el caso del Distrito Federal.

Este entramado institucional demanda la relación con los distintos actores de la Cooperación Español-

la. Por su volumen presupuestario y ámbitos de trabajo, la OTC debe dedicar buena parte de sus capacidades a mantener la interlocución y negociación con las mismas (Secretarías Federales y Estatales, municipios, organismos desconcentrados de la Administración del Estado, Universidades, organizaciones de la sociedad civil), así como con el resto de Cooperaciones Internacionales presentes en México.

#### 5.1.4. Las formas de ejecución de los fondos

Uno de los aspectos que afectan directamente a la trayectoria, funcionamiento y capacidades de la Cooperación Española con México son las distintas formas que tiene de ejecutar los recursos disponibles. Según el número de alternativas y reglamentaciones, en cada caso llevan aparejadas unas destrezas y unas actividades distintas en relación a la negociación, identificación y formulación, ejecución y seguimiento de las mismas. Todo ello ha dado lugar a distintas necesidades y carencias. Las vías de canalización de fondos identificadas, aplicables al conjunto de actores pero referidas principalmente al MAEC, según si implican gestión compartida con las contrapartes o no, son:

Gestión compartida			Gestión directa		
Instrumento	Unidad asociada	Responsabilidad	Instrumento	Unidad asociada	Responsabilidad
Fideicomisos.	OTC Centro Cultural.	Negociación. Identificación. Gestión. Seguimiento.	Mandamientos de pago a justificar.	OTC Centro Cultural.	Identificación. Gestión. Seguimiento.
Subvención de Estado.	OTC Centro Cultural.	Negociación. Identificación. Gestión. Seguimiento.	Programas horizontales.	OTC Centro Cultural.	Seguimiento
Subvenciones ONGD + CAP.	OTC CCAA + EELL.	Identificación. Seguimiento.	Anticipo de caja fija.	OTC Centro Cultural.	Gestión. Seguimiento.
Aporte de organismos internacionales.	OTC.	Seguimiento.	Fondo de Estudios de Viabilidad.	Consejería Económica y Comercial.	Negociación. Identificación. Gestión. Seguimiento.
Fondo de Concesión de Microcréditos.	OTC.	Seguimiento.	Apoyo horizontal puntual.	Otros. Ministerios. Universidad. Entes Locales. CCAA.	Negociación. Identificación. Gestión. Seguimiento.

Fuente: Elaboración propia.

## 5. Segundo nivel: la gestión de la Política de Cooperación

Como se recoge en la tabla, se han identificado diez modalidades de actuación: cinco que implican una gestión compartida con una o varias contrapartes nacionales, y cinco que sólo afectan a la capacidad de gestión de los organismos españoles involucrados (aunque luego posean efectos sobre la cooperación que se hace con México con base en las acciones que financian).

Uno de los instrumentos más importantes es el **Fondo Mixto de Cooperación Técnica y Científica España-México**. Fue creado en 1996 como Acuerdo Complementario del Convenio de Cooperación Científico y Técnica entre el reino de España y los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo de facilitar el financiamiento de los programas y proyectos de cooperación entre las partes. Se trata de un novedoso sistema de canalización de los recursos, acorde a la relación existente entre ambos países, en el que se asegura la cofinanciación de los proyectos, la titularidad de los recursos de la parte mexicana y la toma de decisiones paritaria sobre el destino de los mismos. Las partes determinan el monto total necesario y se considera un único saldo disponible (sin diferenciar fondos externos y nacionales). Como anexo al mencionado acuerdo complementario se establece el procedimiento de utilización del Fondo Mixto, que da lugar a las siguientes pautas de funcionamiento: se designa a una entidad financiera nacional como depositaria del Fondo, que funcionará de acuerdo a la legislación mexicana; se financiarán programas y proyectos aprobados mutuamente en Subcomisión Mixta; el principal órgano de gobierno es el Comité Técnico, formado de forma paritaria por representantes de ambos países, con presidencia alterna y donde podrán participar las instituciones mexicanas pertenecientes al Fondo Mixto.

Junto a estas características básicas se definen las funciones y competencias de cada una de las partes, que recaen principalmente en las autoridades firmantes del acuerdo por parte de cada país (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España-Secretaría de Relaciones Exteriores de México y órganos de cooperación) en lo que a aprobación y toma de decisiones se refiere, a las instituciones mexicanas integrantes del fondo en relación al seguimiento y capacidad de propuesta de financiamiento, y a una entidad financiera nacional en cuanto a la gestión financiera. Fruto de este

acuerdo se firma en septiembre del mismo año el contrato de fideicomiso, que marca el inicio de actividades del Fondo y el que participan unos fideicomitentes iniciales (Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica), unos fideicomitentes por adhesión (Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca) y una entidad fiduciaria (Nacional Financiera, S.N.C.). Según este contrato está prevista la adhesión de nuevos miembros, con la aprobación del Comité Técnico, así como las aportaciones voluntarias de otras entidades públicas y privadas, nacionales o extranjeras. Para ello se abrirán tantas subcuentas como sean necesarias, en las que se ingresarán los aportes correspondientes de cada institución u organismo. En el periodo 2002-2006 se han ejecutado a través de este fondo una proporción importante (alrededor del 65% de los fondos) de proyectos correspondientes a la gestión exclusivamente de la OTC. Del resto de actores españoles no se tiene constancia de que hayan aprovechado la existencia de este mecanismo.

Esta forma de gestión está muy extendida en México. La mayor parte de Cooperaciones Internacionales, e incluso entidades nacionales que gestionan programas específicos, funcionan de esta manera. Uno de los casos, que ha contado además con aportaciones españolas, es el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, que maneja conjuntamente la Dirección General de Asuntos Culturales y el CONACULTA. A través de este mecanismo, España ha canalizado los recursos que sirvieron para la intervención en la recuperación del edificio en el que se aloja el Centro Cultural de España en México. Recientemente ha recibido otro aporte, destinado a la ejecución del Programa de Residencias a Creadores Latinoamericanos, coejecutado por ambos países.

La Subvención de Estado ha sido otra forma de financiación utilizada en México, muy habitual en la forma de actuar de la Cooperación Española, sobre todo de la AECID. Consiste en trasladar recursos a una contraparte nacional, normalmente pública, que se responsabiliza del manejo de los fondos según sus propias particularidades, aunque sometida en último extremo a la fiscalización de la parte española. Bajo esta forma de funcionamiento se han

planteado programas en materia de justicia, apoyo a la pequeña empresa o Cooperación Universitaria. Implica el acompañamiento de la Oficina Técnica de Cooperación o del Centro Cultural en el desarrollo de las actividades.

Dentro de las modalidades de financiamiento de gestión compartida se encuentran también las convocatorias a ONGD y la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP), el aporte a Organismos Multilaterales y las concesiones del Fondo de Microcréditos. Estas formas de actuación han sido utilizadas tanto por las UCE de la AECID como por la Cooperación Oficial Descentralizada. En cada caso suponen unas necesidades de recursos diferentes para asegurar su correcto funcionamiento y, sobre todo, el cumplimiento de los fines para los que fueron previstas las aportaciones. En todos los casos la gestión financiera recae sobre las instituciones locales receptoras.

En lo que respecta a las modalidades de actuación que requieren la gestión directa de los agentes españoles, se encuentran otras cinco posibilidades. Contienen desde los fondos para actividades de cooperación que provienen de los Anticipos de Caja Fija y de los Mandamientos de Pago a Justificar transferidos desde España, para financiar normalmente labores de asistencia técnica puntual o permanente, hasta el apoyo puntual que se canaliza de forma horizontal entre ministerios homólogos o entre instancias descentralizadas de ambos países, incluyendo incluso las aportaciones voluntarias de algunas ONGD. Igualmente, se encuentran entre estas formas la financiación de actividades relativas a los Programas Horizontales a nivel latinoamericano de la AECID (becas MAE, becas de la Fundación Carolina, PCI, Programa de Formación Técnica Especializada), y los FEV que, bajo solicitud de una institución local, convoca y contrata el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de España basándose en concursos entre empresas españolas.

## 5.2. Análisis de su evolución

La trayectoria de la Cooperación Española con México, a diferencia de lo que ha pasado en el caso del diseño de la política, no presenta cambios significativos a lo largo del periodo considerado.

En líneas generales se han mantenido constantes las capacidades organizativas y técnicas, no han variado sustancialmente los procedimientos a aplicar y los fondos que ha habido que gestionar han sido homogéneos a lo largo de los cinco años. Solamente ha existido un hecho que ha variado esta tendencia: la creación y puesta en funcionamiento, a partir de 2002, del Centro Cultural de España en México, que ha generado nuevos perfiles técnicos al servicio de la Cooperación Española, un nuevo espacio en el que llevar a cabo sus actividades y una serie de nuevos ámbitos de actuación que hasta el momento no se habían cultivado de forma directa. Esta última circunstancia ha tenido un efecto importante tanto por el número de personal técnico que trabaja actualmente para la Cooperación Española, como en los ámbitos de actuación y el volumen de fondos asignados.

La Oficina Técnica de Cooperación, en relación al volumen de recursos que maneja, combina un equipo reducido de personal técnico para atender las funciones de negociación, formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos, con un número limitado de personal de apoyo administrativo y logístico. De hecho, a lo largo del periodo, la estructura ha estado compuesta por el coordinador/a general de la Cooperación Española y una asistencia técnica. Junto a esta carencia de medios humanos, hay que apuntar la rotación que se ha producido en los mismos: entre los años 2002 y 2006 ha habido tres personas distintas en la coordinación general de la OTC, y el puesto de asistente técnico ha sido igualmente asumido por otras tres personas diferentes. Esta situación ha influido tanto la orientación de la Oficina como su funcionamiento, motivando una merma de capacidad para atender labores, por ejemplo, de seguimiento a los proyectos que se ejecutan fuera del ámbito del Distrito Federal, o para asumir complementariamente entre el personal labores de representación de la Oficina ante agentes nacionales, internacionales y españoles. A inicios del periodo, y hasta el año 2005, la capacidad de la OTC se vio complementada por el funcionamiento de una oficina de enlace y coordinación de los proyectos financiados con cargo a la subcuenta del Fondo Mixto bajo titularidad de la Secretaría de Educación Pública. Esta oficina funcionó en las dependencias de dicha Secretaría Federal y contó, hasta el momento de su cierre, con la

aportación de un técnico y algún personal de apoyo. Debido a la carga presupuestaria que suponía y a las escasas competencias que tenía asignadas, se decidió suprimir su funcionamiento, pasando dichas competencias a ser asumidas por la OTC.

En el Centro Cultural trabajan unas 11 personas, contando con el director/a del mismo. Tienen categorías laborales fijadas en el catálogo de puestos de trabajo asignado a esa UCE, pero sus funciones responden a las necesidades técnicas y operativas, sin que necesariamente se correspondan unas y otras. Este número se ha alcanzado tras sucesivas ampliaciones tanto del catálogo de puestos como del presupuesto disponible para contrataciones, habiéndose producido bajas e incorporaciones a lo largo del periodo. Por otra parte, existe un volumen importante de asistencias técnicas permanentes, contratadas con cargo al Anticipo de Caja Fija, así como una serie de empresas especializadas (atención de salas de exposición, gestión del restaurante, etc.) que realizan labores relacionadas con el normal desarrollo de las actividades. También se han producido variaciones en este caso.

Respecto al resto de agentes de la Cooperación Española, la dotación es relativamente acorde a sus funciones. Los ministerios con agregadurías o consejerías poseen la capacidad de representación e interlocución con sus homólogos mexicanos, destacando el tamaño de la Consejería Económica y Comercial y la de Educación. Las Comunidades Autónomas también tienen representación, aunque está más enfocada a asuntos comerciales que a labores de cooperación, por lo que no participan activamente en la coordinación en esta materia. Finalmente, las ONGD españolas tampoco poseen representación permanente en el país que implique el funcionamiento de una oficina de enlace, salvo en los casos de Ayuda en Acción, ACSUR Las Segovias, Paz y Tercer Mundo y, recientemente, CIDEAL. En estos casos, además, dicha presencia no necesariamente es en el Distrito Federal (al estar los proyectos en diferentes Estados mexicanos), lo cual condiciona el contacto permanente y el mantenimiento de reuniones periódicas con los responsables de la OTC.

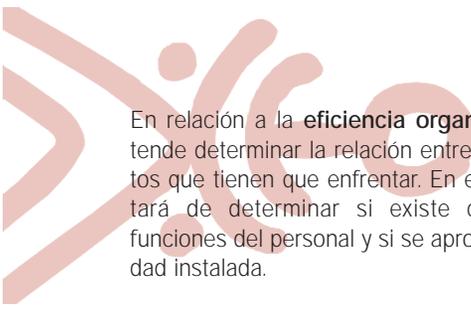
Los procedimientos de gestión de la ayuda han mantenido en gran parte el mismo formato a lo largo de todo el periodo. Se han puesto en marcha

procedimientos que tienen que ver con la canalización de recursos a través del Fondo Mixto, y a través de las distintas formas de financiación descritas. En el caso del Fondo Mixto han existido altas y bajas de las instituciones mexicanas participantes, en función de la apertura o cierre de proyectos que se han ido produciendo. Como se indicó, sólo la AECID, a través de la Dirección General de Cooperación con Iberoamérica, ha utilizado este formato de ayuda, no así el resto de actores del sistema español de Cooperación para el Desarrollo.

A partir del año 2004 se aprecia un incremento notable de las actividades relacionadas con la planificación y coordinación de la ayuda. Tanto en la Oficina Técnica como en el Centro Cultural ha habido que asumir responsabilidades en la orientación geográfica y sectorial, que hasta ese momento no se habían tenido en cuenta. De esa forma se han logrado elaborar diversos documentos de planificación que actualmente marcan la línea de trabajo de ambas unidades. De igual forma, el incremento de presupuesto y de líneas de trabajo de la Cooperación Española en su conjunto ha dado lugar a nuevos frentes relacionados con la concesión de becas, la participación en foros internacionales, la creación de líneas de trabajo regionales y, sobre todo, con la aportación a los Organismos Multilaterales de Desarrollo. Esta última dimensión requiere y requerirá en el futuro un importante consumo de tiempo y recursos para poder prestarles el adecuado seguimiento.

### 5.3. Estudio de los criterios de evaluación y factores externos

Para el análisis de la trayectoria, segundo Eje de Evaluación intermedia de la Cooperación Española con México, se han definido cuatro criterios: la eficiencia organizativa, la optimización de las capacidades técnicas, la coherencia presupuestaria y la eficacia en los procedimientos. Estos criterios serán aplicados al conjunto de actores españoles presentes en el país, aunque se incidirá de manera más directa en el comportamiento que muestran las dos Unidades de Cooperación en el Exterior, dada su importancia y la existencia de información al respecto.



En relación a la **eficiencia organizativa**, se pretende determinar la relación entre capacidad y retos que tienen que enfrentar. En este caso se tratará de determinar si existe claridad en las funciones del personal y si se aprovecha la capacidad instalada.

En el conjunto de la Cooperación Española existen suficientes capacidades instaladas en México. El número de oficinas sectoriales está relacionado con la amplitud de relaciones que existen entre ambos países. Se cuenta con una atención especial en materia comercial, educativa, de agricultura, de trabajo y asuntos sociales y de turismo. En cuanto a la cooperación de la AECID, como hemos visto, funcionan dos de las tres Unidades de Cooperación en el Exterior que se pueden tener. Las Comunidades Autónomas, los Entes Locales y las ONGD tienen una menor presencia, en todo caso acorde a su nivel de incidencia particular en los asuntos relacionados con México.

Hay, sin embargo, dos valoraciones que hacer en el caso de la AECID. A nivel de personal de apoyo, de catálogo de puestos de trabajo, las deficiencias son notables teniendo en cuenta la carga presupuestaria que deben gestionar ambas unidades. Sobre todo, teniendo en cuenta la necesidad de ejecutar directamente los recursos, como en el caso del Centro Cultural. En el caso de la OTC, hasta el año 2006, por ejemplo, sólo había una persona en labores administrativas, teniendo que responsabilizarse de todo lo referido a gestión de fondos internos y seguimiento de los externos. A futuro, esta situación debería estar compensada, dotándose de nuevas capacidades administrativas y de apoyo.

Por otra parte, es más evidente aún la falta de recursos técnicos durante el periodo de estudio, en función de las responsabilidades que tiene asignadas. Sin entrar en la rotación que ha existido en el caso de la OTC (tres coordinadores/as generales en cinco años y tres asistencias técnicas durante el mismo periodo), no es lógico cargar toda la atención de los distintos y numerosos temas que tiene que impulsar con tan poco personal de perfil técnico. Esta situación ha sido subsanada en parte a partir de 2007, con la creación de cuatro nuevas plazas (dos de responsable de programa y dos de director/a de proyecto). Sin embargo, durante el periodo considerado, esta restricción ha actuado

negativamente sobre la organización misma de la Oficina Técnica de Cooperación, obligándole a actuar de una forma determinada debido a las circunstancias y viendo cómo se resentían algunas de sus funciones. El Centro Cultural, por su parte, ha logrado superar esta carencia reconvirtiendo puestos de catálogo en puestos técnicos, y contratando de forma permanente a asistencia técnica y empresas para que le presten servicios profesionales.

A fin de superar estas carencias, se deberían haber buscado soluciones temporales. En concreto, desde la Cooperación Técnica se podrían haber puesto en funcionamiento asistencias técnicas, al menos de carácter puntual, para atender labores de acompañamiento de proyectos de especial relevancia (educación, gobernabilidad) o para fortalecer las áreas de formulación y seguimiento de actividades, en las cuales la OTC muestra algunas carencias durante los años estudiados a juicio de la documentación recopilada. Estas necesidades han sido trasladadas a los servicios centrales de la AECID de forma reiterada, sin que se hayan analizado y solucionado de una forma óptima. Esta situación ha provocado, en parte, una sobrecarga del personal que trabaja en la OTC, que por otro lado, ha conseguido con creces hacer frente a todas las responsabilidades que se le han asignado en el transcurso de estos años.

Respecto al segundo criterio, la **optimización de las capacidades técnicas**, se pretende valorar si las mismas están siendo aprovechadas en su justo término y si permiten cubrir el conjunto de objetivos y resultados que se han fijado en la Cooperación Española. Es muy importante establecer si el conjunto del sistema, y especialmente las dos Unidades de Cooperación en el Exterior, posee complementariedad y se aprovechan los recursos de ambas unidades para realizar de la mejor manera posible su trabajo.

La Cooperación Española oficial ha tenido, a través de la XI, XII y XIII Subcomisión Mixta firmada con México, un amplio conjunto de sectores de intervención. Se han planteado siempre un número considerable de objetivos, resultados y actividades a realizar en función, además, de las más variadas formas de ejecución: Fondo Mixto, subvenciones, becas, convocatorias, etc. Esta situación no se ha visto correspondida con una optimización de las

## 5. Segundo nivel: la gestión de la Política de Cooperación

capacidades técnicas disponibles debido, principalmente, a la escasa complementariedad alcanzada entre los actores de la Cooperación Española en el país. Existe coincidencia recurrente en los sectores de actuación, en los que varios actores participan al mismo tiempo desde diferentes puntos de vista. Sin embargo, no en todos los casos ha sido así. Destaca, por ejemplo, la capacidad de respuesta conjunta que se ha conseguido entre la OTC y la Consejería de Educación, ya que los proyectos de apoyo a la Secretaría de Educación Pública han contado en la fase de negociación y seguimiento con la participación de ambas representaciones. Lamentablemente, en la fase de ejecución no ha ocurrido lo mismo, no habiendo participado personal del Ministerio de Educación español en labores de asistencia técnica. El caso contrario se encuentra en la complementariedad entre la OTC y el Centro Cultural. Existen algunas materias en las que en ambos casos se tiene definido intervenir, sin que se haya logrado generar una acción conjunta.

En definitiva, la falta de aprovechamiento de las capacidades instaladas, en beneficio del conjunto del Programa de Cooperación, ha podido implicar que alguna de sus áreas de trabajo o alguno de sus objetivos no se hayan podido cumplir en mayor medida. Fomentar una mayor relación para compartir recursos entre la OTC y el Centro Cultural, o entre ambas unidades con el resto de oficinas sectoriales de la Administración General del Estado puede proporcionar mayor coherencia a la ayuda española y, sin duda, un mayor nivel de capacidad técnica para afrontar sus compromisos.

En tercer lugar, hay que aludir al criterio de **coherencia presupuestaria**. Con el mismo se espera determinar si es coincidente el volumen de fondos que España destina a México con los objetivos e incidencia que pretende alcanzar. Si se compara el volumen de compromisos que existe en las Subcomisiones Mixtas firmadas entre ambos países entre 2002 y 2006, y el volumen de recursos que se han destinado para cumplir con los mismos, la conclusión a la que podemos llegar es que se ha logrado un nivel de eficiencia importantísimo. En líneas generales, si tenemos en cuenta que las aportaciones realizadas por la Cooperación Descentralizada (que suponen más de una tercera parte del total desembolsado) tienen un destino disperso y de escaso

nivel de compromiso con los acuerdos oficiales, se ha conseguido llegar a un importante nivel de resultados con un escaso monto financiero. Por tanto, hay que reconocer a los administradores de los recursos el haber conseguido que los mismos den lugar a tantas buenas acciones, teniendo en cuenta, además, la capacidad que han tenido estos fondos de movilizar abundantes recursos provenientes de instituciones mexicanas.

Sin embargo, sería necesario adoptar dos tipos de mejoras para asegurar aún más la coherencia entre recursos financieros y resultados. Por una parte, establecer mecanismos de previsibilidad. Ésta es una carencia generalizada en la Cooperación Española, que no logra asignar compromisos presupuestarios a sus estrategias de intervención. Por otra parte, se percibe una falta de claridad en la orientación del gasto, el cual tiene manifestaciones muy diversas. Ante la escasez de recursos, en función de las metas que se esperan alcanzar, se les podría asignar un destino a los mismos que fuera consecuente con el nivel de valor añadido que se espera lograr. Según el análisis llevado a cabo por el equipo evaluador y las entrevistas realizadas a los gestores de los distintos proyectos, los fondos de la Cooperación Española han sido utilizados en ocasiones para adquirir suministros que la legislación mexicana no permite adquirir con la adecuada libre concurrencia de proveedores, o lo hace con procesos administrativos demasiado largos, como por ejemplo, la adquisición de ordenadores y otros equipos informáticos. Sin que ello sea algo negativo, posiblemente el recurso español tendría más impacto si se emplea para labores de asistencia técnica, acceso a tecnología y conocimiento o sistematización de experiencias piloto que permitan una correcta implementación de las políticas públicas del país.

Finalmente, se analiza la trayectoria en México según un criterio que denominamos **eficacia de los procedimientos**. Con ello se valorarán las formas de actuar de la Cooperación Española en el país, en atención a las distintas fases del ciclo del proyecto y a la autonomía en la toma de decisiones.

En este apartado hay que hacer alusión al resto de criterios anteriores, dado que está relacionado tanto con la organización, como con la capacidad técnica y disponibilidad presupuestaria. En general, la



Cooperación Española desarrolla un elevado número de procedimientos relacionados con la diversidad de actores, con la amplia gama de instrumentos y con el elevado número de sectores priorizados en sus estrategias de actuación. En este sentido, existe un mecanismo paritario, el Fondo Mixto, cuya constitución forma parte de los acuerdos generales entre ambos países, en el que cada institución puede hacer sus aportes de forma individualizada y recibir a cambio la contraparte española, y que posee su propio mecanismo de gestión y fiscalización. Ante esta ventaja, no se considera necesario seguir generando mecanismos de actuación de forma paralela para financiar programas. El sistema de subvenciones, o de ejecución directa, podría destinarse sólo a aquellos casos en los que los recursos provienen y son ejecutados desde España, como es el caso de las becas, por ejemplo. En el resto de casos, para ejecución de fondos en actividades en México, la utilización del Fondo Mixto parece más eficiente y eficaz que cualquier otro mecanismo. Para poder cumplir con las expectativas y recomendaciones que se han aportado en párrafos anteriores, necesita un proceso de reforma. En concreto, se identifican dos ámbitos en los que se precisa revisión: por una parte, ampliar sus capacidades de actuación a las orientaciones que dictan las Subcomisiones Mixtas, integrando nuevas instituciones y facilitando con ello la gestión conjunta de los recursos. Por otra parte, la forma jurídica que deberá tener para poder servir de instrumento de gestión en el caso de la Cooperación Triangular.

Con respecto a los procedimientos de formulación y seguimiento de los proyectos, es preciso reforzar dicha área ya que, a la vista de la documentación recabada y de las investigaciones del equipo de evaluación, existe una carencia al respecto. Según los informes disponibles, no se lleva a cabo una revisión formal de las actividades de los proyectos. Si acaso, dicho monitoreo está basado exclusivamente en los aspectos financieros, o en los informes sobre realización de actividades que emiten las propias instituciones ejecutoras de los proyectos. Si bien esta apropiación es importante, se echa en falta una mayor participación de la Cooperación Española, con vistas a justificar su aporte más allá de los recursos financieros que proporciona. Esta misma situación se repite en el caso de la formulación, normalmente realizada por personal funcionario de México, sin

una participación relevante del personal técnico de la OTC. En estas afirmaciones generales existen casos particulares en los que la dinámica es otra, aunque su proporción es escasa.

En último lugar, hay que apuntar que no se han llevado a cabo procedimientos formales que fomenten la colaboración y coordinación entre actores españoles en México. Estos contactos e intercambios han sido esporádicos y no han tenido resultados claros. Se ha producido esta falta de relación, de forma evidente a la vista de los informes conjuntos, actividades y reuniones mantenidas, entre la Oficina Técnica de Cooperación y el Centro Cultural, sin que haya sido corregido ni desde los servicios centrales de la AECID ni desde la Embajada. En cualquier caso, se detecta una mayor relación, fruto de la elaboración del Plan de Actuación Especial 2006-2008, en la que ambas unidades participaron activamente a la vista del resultado final alcanzado.

## 5.4. Conclusiones y recomendaciones

Se harán referencias, principalmente, a las Unidades de Cooperación en el Exterior de la AECID, a sus procedimientos y estructura, dado que son las que se han estudiado en mayor profundidad al tener la responsabilidad sobre una parte importante de los recursos asignados al programa de cooperación España-México.

En primer lugar, hay que reconocer el enorme esfuerzo de cooperación que se hace en México, en función de los recursos disponibles y de las capacidades logísticas y técnicas que posee la Cooperación Española. A la vista de ello se entiende el nivel de reconocimiento que posee entre los actores e instituciones mexicanos, y el liderazgo que ejerce en ciertos temas entre los donantes internacionales. Esta afirmación no exime de poder realizar algunas consideraciones.

Se necesita poner en marcha procedimientos más formales de coordinación que permitan aprovechar la capacidad instalada por los agentes de la Cooperación Española con México. Existe una diversidad de representaciones, desde la AECID hasta las

## 5. Segundo nivel: la gestión de la Política de Cooperación

Comunidades Autónomas, incluyendo ministerios y ONGD, entre los que no se han establecido formas de actuación conjunta más efectivas. Posiblemente el caso de México sea significativo, principalmente, por el potencial de trabajo y relación que aportan las consejerías y agregadurías de otros ministerios de la Administración Central del Estado Español. Con ellas, y aun teniendo en cuenta que en cada caso se mantienen relaciones que van más allá de los asuntos de cooperación, una relación fluida puede hacer aprovechables las capacidades técnicas y el conocimiento que existe de la realidad mexicana. Hasta el momento esto se ha producido de forma parcial. La recomendación radica en formalizar esa complementariedad y aprovechamiento mutuo, a través, posiblemente, de reuniones periódicas y de intercambio de información. Podría ser una idea a considerar el crear un Consejo de Asesoramiento y Coordinación en materia de cooperación en el que, bajo el liderazgo de la Embajada, reúna a representantes de los distintos actores vinculados a estas acciones junto a las oficinas sectoriales presentes en el país e incluso a una representación de las empresas inversoras españolas.

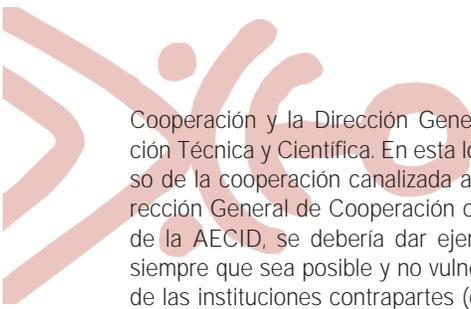
Esta cercanía debería ser más evidente y programar sobre la misma mayores resultados en el caso de la relación OTC-Centro Cultural. A medida que la cultura se convierte y se reconoce como un factor importante para el desarrollo, unida al nivel de prioridad que le concede México y a las capacidades que posee el Centro Cultural para movilizar acciones de cooperación, se necesita una mayor complementariedad y trabajo conjunto para garantizar los impactos.

La falta de aprovechamiento de todas las capacidades ha implicado la sobrecarga de algunas posiciones en las organizaciones, con el consiguiente desgaste y la correspondiente falta de atención a algunas áreas. En concreto, el número de funciones asignadas a la Coordinación General de la OTC, por ejemplo, impiden una adecuada atención de aspectos tales como la coordinación. Otro ejemplo se encuentra en el Centro Cultural, donde las funciones de programación (anticipación a la ejecución de las actividades, asumiendo actitudes más activas en el diseño e impulso de las mismas) no tienen el peso que posee la ejecución de actividades en base a la iniciativa de agentes externos al

Centro (contrapartes, servicios centrales de AECID, otros agentes españoles, etc.). Para paliar este déficit ha faltado el aprovechamiento de otras modalidades de asistencia técnica diferentes a las de carácter permanente para cubrir funciones referidas a la Cooperación Técnica. Esta carencia podría haber sido cubierta por asistencia técnica temporal y especializada, proveniente de España o incluso contratada localmente, que hubiese ayudado a contribuir de forma más activa al desarrollo de los proyectos, dar seguimiento a los mismos y aumentar la presencia de la Cooperación Española en otros ámbitos. En función de los datos disponibles, sólo en los casos del proyecto de función pública y en la identificación de las operaciones de microcrédito se ha contado con esa ayuda.

Si se analiza el volumen de presupuesto destinado a administración y funcionamiento de las dos UCE respecto al número de proyectos-actividades que realizan, los costos de transacción que determinan son bajos. Existe un número importante de proyectos en funcionamiento, que implican a un número abundante de actores en diversos sectores. Los recursos humanos han tenido un nivel de desempeño de alta productividad, habida cuenta, además, que en el periodo, junto a la puesta en marcha de nuevos proyectos y la continuidad de los ya existentes, se han realizado labores de planificación sustanciales y se han tenido que ejecutar fondos e inversión de una cuantía importante.

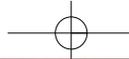
Los procedimientos de ejecución de fondos de la Cooperación Española con México son diversos y suponen una importante carga de trabajo. Como se ha descrito en puntos anteriores, son diez las formas en las que se canalizan los montos destinados a proyectos y programas. Ello conlleva una importante carga de trabajo, asociada no sólo a gestión, que resta capacidades a la realización de otras actividades. En este sentido, correspondería vincular más la Cooperación Española al mecanismo del Fondo Mixto. Al tratarse de un instrumento acordado por ambos Gobiernos, con todas las garantías legales por tanto, permitiría su utilización por otros ministerios españoles e incluso las Comunidades Autónomas. Sería aconsejable en este caso realizar una promoción de esta oportunidad entre dichos agentes españoles, a fin de que valoren su participación en el mismo. Dicha promoción podría ser realizada conjuntamente por la Oficina Técnica de



Cooperación y la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica. En esta lógica, para el caso de la cooperación canalizada a través de la Dirección General de Cooperación con Iberoamérica de la AECID, se debería dar ejemplo intentando, siempre que sea posible y no vulnera la autonomía de las instituciones contrapartes (como en el caso del sector Justicia o la Universidad), evitar financiar proyectos de cierta entidad y continuidad en el tiempo fuera de este mecanismo. Hay una segunda idea que fortalecería la idea del Fondo Mixto como un instrumento apto para canalizar la cooperación con México. En concreto, deberá servir a los requisitos de la cooperación con los Estados mexicanos. Sería apropiado buscar los mecanismos para poder integrar a las entidades federativas en el Fondo, o estudiar la manera de que a nivel estatal puedan existir formas de trabajo similares. Con ello se pretende, lejos del control centralizado, garantizar una forma de gestión ágil, transparente y compartida entre ambas partes. Junto a esto, se necesita

dar contenido a uno de los artículos del acuerdo que dio origen al fondo: "Propiciar la participación de otras fuentes de financiamiento, sean de carácter público o privado". Por el momento, no ha logrado vincular a la iniciativa privada en las actividades de cooperación, y sin duda en el futuro van a ser un actor de gran importancia.

En conclusión, se podría diseñar un marco de ejecución en el que el Fondo Mixto permitiese el impulso a proyectos en sectores clave, donde se van a realizar programas de duración media y alto volumen de recursos (como justicia, educación, Cooperación Cultural, apoyos a políticas en ciertos Estados), junto a un instrumento ágil para la prestación de asistencia técnica (canalizada como subvención en especie), relacionado con el resto de sectores priorizados. De esta forma se estaría aprovechando la capacidad instalada de forma eficiente y, sobre todo, responder a la demanda de acompañamiento que se produce en México.



# 6 Tercer nivel: los resultados de las intervenciones



# 6 Tercer nivel: los resultados de las intervenciones

Una vez analizados los ejes 1 y 2 previstos en la evaluación, se realiza en este sexto capítulo el análisis de las intervenciones concretas seleccionadas. Junto a ello se establecerán algunos parámetros respecto a la Cooperación Triangular, la cual supone un ámbito de actuación prioritaria en el período considerado y posee una alta potencialidad a futuro.

## 6.1. Análisis de las intervenciones

Se trata de siete intervenciones. Concretamente:

- Programa de Apoyo a la Implantación del Servicio Profesional de Carrera.
- Renovación Pedagógica y Organizativa de las Escuelas Públicas de Educación Secundaria.
- Educación Intercultural de Migrantes Indígenas (FOMEIN).
- Escuela Taller de Puebla.
- Apoyo a la Gestión del Estado de Puebla.
- Políticas Culturales al Servicio de los Objetivos de Desarrollo.
- Promoción y Defensa de los Derechos de las Mujeres desde la Perspectiva de Género en Chiapas.

Para cada una de ellas, en este Informe Final, se aportará solamente el estudio de los criterios de evaluación. En anexo, se proporcionan los informes completos que contienen toda la información de forma mucho más desarrollada. Respecto a la Cooperación en el ámbito de Cultura y Desarrollo hay que realizar un comentario previo. Dicha evaluación conlleva una revisión del desempeño y prioridad como sector, al mismo tiempo que valoraciones sobre las líneas de actuación. En este caso, por lo tanto, el formato y contenido del informe es diferente al resto de intervenciones evaluadas.

### 6.1.1. Programa de Apoyo a la Implantación del Servicio Profesional de Carrera

El cambio de Gobierno en México en 2006 planteó la necesidad de avanzar en la consolidación del Estado de derecho. Para ello se plantearon medidas en cuatro ámbitos fundamentales: la descentralización de competencias, principalmente hacia los Gobiernos de los Estados; la reforma del servicio civil; los cambios en el sistema electoral; y la garantía de funcionamiento independiente del sistema judicial. A estas cuatro habría que añadir la mejora de la eficacia en los sistemas de seguridad ante el incremento que se ha producido en las cifras de delincuencia y la reducción de los altos índices de corrupción. Todo ello se enmarca en la denominada Agenda Presidencial de Buen Gobierno, que pretende mejorar el servicio que la Administración Pública presta al ciudadano y mejorar la opinión que éste tiene respecto al desempeño de sus funcionarios públicos.

Para impulsar esta política, la Secretaría de Función Pública ha mantenido contacto y acordado acciones de colaboración con varias Cooperaciones Internacionales. En concreto, se han producido acuerdos con diferentes instituciones de Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Nueva Zelanda. Existen también organismos internacionales, como Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico que han colaborado igualmente en las primeras fases de este trabajo.

Respecto a España, tras la firma de la XII Subcomisión Mixta de Cooperación Técnica en 2002, se dio inicio a un proyecto de colaboración que comenzó en 2003. Para la puesta en marcha de esta

colaboración se contó con el apoyo de especialistas españoles, que realizaron varias misiones de identificación a México a lo largo de ese año. La formulación a la que dio lugar establece como objetivo específico la implementación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, con base en cinco resultados:

- Refuerzo de capacidades a la Unidad encargada de la coordinación y supervisión del sistema de Servicio Profesional de Carrera.
- Diseño del subsistema de ingreso y selección.
- Creación del cuerpo de Comisionados para asegurar la evaluación y control de la puesta en marcha del Sistema.
- Lograr la implementación de una estrategia de cambio cultural organizacional que permita a los funcionarios participar en la puesta en marcha del nuevo sistema.
- Contar con los criterios básicos de metodología y diseño para poder llevar a cabo la evaluación del desempeño.

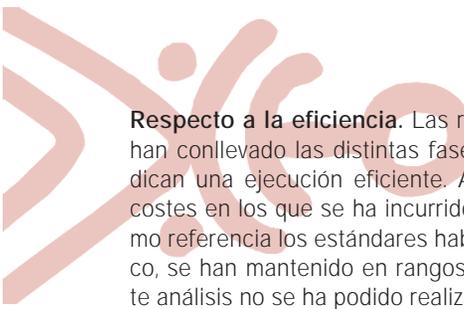
El proyecto ha estado vigente desde 2003 hasta la fecha. Ha recibido como aportación española cuatro subvenciones, a través de la Subcuenta correspondiente del Fondo Mixto España-México por un total de 1.025.000 euros. Según los últimos informes financieros a los que se ha podido tener acceso, están aún por justificar las subvenciones correspondientes a los años 2005 y 2006. Esta circunstancia ha estado, en parte, motivada por el proceso electoral de 2004 y las consecuencias que ello ha provocado en cuanto a ratificación de las prioridades políticas y en cuanto a la nueva conformación de los puestos de alta responsabilidad en la Secretaría de Función Pública de México.

#### Estudio de los criterios de evaluación

**Respecto a la pertinencia.** En función de la prioridad que asigna el Gobierno de México a esa área de actividad, el proyecto se considera altamente pertinente. No cabe duda sobre su nivel de contribución a una necesidad nacional la cual además ha sido apoyada políticamente, aprobada al máximo nivel político, dotada de los medios necesarios para su implementación y a la que se han asignado unos volúmenes de presupuesto adecuados para su normal desarrollo. Igualmente forma parte de las prioridades generales de la Cooperación Española

y de las particulares identificadas en México en el periodo de estudio. Contribuye directamente a los principios del *I Plan Director* y, sobre todo, del Segundo, y se ha consolidado su priorización en las XII y XIII Subcomisiones Mixtas y en los planteamientos que ha recogido el Plan de Actuación Especial 2006-2008 para México.

**Respecto a la eficacia.** En función de la formulación del proyecto y de los informes de seguimiento que se han ido realizando a lo largo de los distintos años, el grado de realización de las actividades previstas ha sido alto, aunque ha habido diferencias entre los distintos resultados. Se ha mantenido un elevado ritmo de ejecución y de realización de actividades sobre todo en lo referido a refuerzo de capacidades a la Unidad encargada de la coordinación y supervisión del sistema de Servicio Profesional de Carrera, al diseño del subsistema de ingreso y selección y a lograr la implementación de una estrategia de cambio cultural organizacional que permita a los funcionarios participar en la puesta en marcha del nuevo sistema. Todo ello gracias a acciones de consultoría especializada (normalmente contratación de profesionales mexicanos), adquisición y elaboración de materiales y realización de eventos de difusión de las expectativas de cambio de cultura organizacional. Por otra parte, destacan las actividades relacionadas con la informatización del sistema de ingreso (captura y depuración de datos) y la construcción y puesta en funcionamiento de plataformas informáticas fundamentales para la consolidación de los distintos subsistemas. En concreto, se ha trabajado con financiación de la Cooperación Española la creación y desarrollo del Registro Único de Servidores Públicos (RUSP) y del *e-campus* México, iniciativa fundamental para la capacitación en línea del funcionariado. En alguna actividad se ha contado, además, con la contratación de empresas españolas especializadas en sistemas informáticos de recogida y sistematización de datos. Sin embargo, no se ha logrado el mismo nivel de eficacia en lo referido a resultados relacionados con la evaluación y control, así como con la evaluación del desempeño, ni se tiene constancia de que a través de las aportaciones del proyecto se haya conseguido organizar, seleccionar e integrar en el sistema al Cuerpo de Comisionados, encargados de las labores de control.



**Respecto a la eficiencia.** Las realizaciones que han conllevado las distintas fases del mismo indican una ejecución eficiente. A la vista de los costes en los que se ha incurrido, y tomando como referencia los estándares habituales en México, se han mantenido en rangos apropiados. Este análisis no se ha podido realizar contemplando al mismo tiempo los gastos que ha tenido que sufragar la Secretaría de Función Pública. No es posible, por lo tanto, valorar la necesidad de realizar alguno de los mismos en función de lo que el presupuesto nacional está ya cubriendo, o si las capacidades que ha habido que generar estaban o no cubiertas por partidas presupuestarias públicas. Hay que aludir también a que el nivel de ejecución se ha visto seriamente retrasado en los últimos años del proyecto. Las subvenciones de la Cooperación Española han seguido siendo transferidas, al igual que la SFP ha desembolsado los montos comprometidos. Sin embargo, la elección de un nuevo Gobierno en el año 2006 provocó cambios entre los responsables de la Secretaría y, por ello, algunos retrasos en la toma de decisiones.

**Respecto al impacto.** Si se tiene en cuenta la amplitud del objetivo general del proyecto, y los alcances de la política de implantación de un servicio profesional de carrera, valorar el nivel de impacto que ha alcanzado la Cooperación Española es complicado, sobre todo si se tiene en cuenta que una política como la que intenta apoyar es objeto de múltiples influencias, desde lo político a lo técnico, que permiten su correcto desarrollo. En todo caso, ha habido un impacto sobre la situación de partida. Actualmente, y en parte gracias a la contribución española, existe un sistema de ingreso transparente y basado en méritos para la entrada de personal en la plantilla de algunas instituciones y una Secretaría de Función Pública con peso político y capacidades técnicas para seguir impulsando el proceso.

**Respecto a la viabilidad.** La viabilidad de un proyecto de esta importancia y envergadura dependerá de que siga contando con el apoyo y la voluntad política por parte de las altas instancias de decisión del país. De momento, la continuidad parece asegurada ya que se trata de una reforma fundamental en el esquema de transición que vive el país. Además, se han asegurado los recursos

humanos y presupuestarios para que pueda continuar realizando sus actividades. Por otra parte, a lo que a los logros se refiere, éstos han sido totalmente asimilados por parte de los funcionarios de la Secretaría, habiendo sido de hecho impulsados, ejecutados y seguidos por ellos de manera directa.

### 6.1.2. Renovación Pedagógica de las Escuelas Públicas de Educación Secundaria

Con el crecimiento constante en la demanda de los servicios de educación secundaria, la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha tratado de dar respuesta a la cobertura sin poner el mismo énfasis en la calidad del servicio, de ahí la necesidad de que directivos, maestros, padres así como alumnos y alumnas reflexionen e indaguen sobre los pobres resultados de aprendizaje que reflejan las estadísticas, así como los altos índices de reprobación y deserción escolar.

El propósito fundamental del proyecto fue mejorar la calidad del servicio educativo que ofrecen las escuelas secundarias públicas en sus tres modalidades: generales, técnicas y telesecundarias. El proyecto probó una estrategia para la transformación global de los rasgos críticos que suelen caracterizar a las escuelas secundarias y que influyen en la calidad de los resultados educativos, poniendo especial hincapié en los relacionados con la organización del trabajo académico, las prácticas de enseñanza, la organización y funcionamiento de las escuelas, la formación profesional y las condiciones de trabajo del personal docente.

Sus orígenes se encuentran en el proyecto "La gestión en la escuela primaria", que se desarrolló con apoyo técnico y financiero de la subcuenta SEP del Fondo Mixto de Cooperación Técnica y Científica México-España, entre 1996 y el 2002. Los logros y experiencias del proyecto en primaria, hicieron que la SEP se planteara adaptar las estrategias desarrolladas, así como la experiencia y asesoría española en un proyecto de similares características pero para secundaria y de esta manera completar lo que era la educación obligatoria.

### Estudio de los criterios de evaluación

**Respecto a la pertinencia.** Haber ajustado el proyecto para incorporarlo como una de las acciones principales de la Reforma Integral de Educación Secundaria (RIES) fue positivo, pues además de buscar un impacto a mayor población, permitió otros apoyos institucionales que favorecieron el logro de sus propósitos. La incorporación de la línea de investigación en el proyecto fue fundamental para proporcionar información sistemática a la Reforma. Esta información sirvió especialmente, en la definición de nuevas políticas sobre el diseño, la coordinación, así como en la implementación de programas y proyectos en las entidades federativas, proceso que desde el año 2000 se ha dado cada vez con más fuerza en la SEP. El proyecto también aportó a la RIES la formación de cuadros técnicos expertos en educación secundaria para impulsar la reforma desde la escuela. Muchos de estos especialistas que se formaron en el proyecto, pasaron a formar parte del grupo de asesores del Programa de Escuelas de Calidad.

**Respecto a la eficacia.** Respecto a las actividades desarrolladas, relacionadas con los objetivos del proyecto, se ha conseguido un alto porcentaje de cumplimiento. De igual forma, se establecen resultados que son directamente alcanzables con las actividades realizadas, ya que se trata de aspectos tales como diseño y distribución de material docente, elaboración de informes para el fortalecimiento de la política, realización de encuentros y seminarios o formación de profesorado. Por lo tanto, atendiendo al documento de formulación, la relación entre resultados, objetivos y actividades alcanza un alto nivel de eficacia.

**Respecto a la eficiencia.** Si analizamos el coste total del proyecto entre las 110 escuelas que participaron en él, el gasto por escuela es de algo más de \$ 65,000.00 pesos. Se capacitaron a 581 autoridades educativas entre asesores de los equipos técnicos estatales, jefes de enseñanza, supervisores y directivos escolares, dando un coste promedio de algo más de \$ 12,300.00 pesos por autoridad capacitada. Se capacitaron a 2,116 profesores y profesoras, lo que da un costo que ronda casi los \$ 4,000.00 pesos por maestro capacitado. El proyecto benefició a más de 41,000 alumnos y alumnas, lo que da un gasto promedio

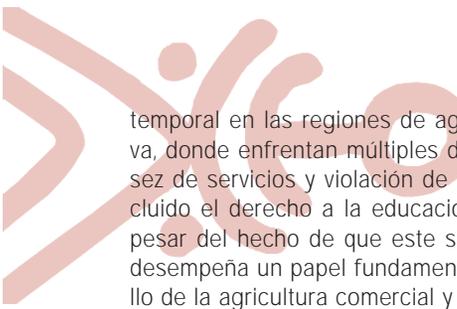
que ronda los \$ 175 pesos por cada uno, lo cual supone una cantidad acorde a otras políticas estatales similares puestas en marcha en el país.

**Respecto al impacto.** El proyecto fue útil y sirvió para proporcionar información sistemática al equipo responsable de la Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES) a través de todos los documentos, investigaciones y materiales que proporcionó el proyecto. Los materiales de apoyo que se realizaron para el trabajo con directivos y maestros fueron aprovechados, pero es preciso realizar un seguimiento de su puesta en práctica, así como hacer los arreglos necesarios para contar con una versión final probada y ajustada que se pueda distribuir masivamente entre los centros de maestros, las escuelas y el profesorado. A pesar de la complejidad de la gestión de la educación pública en México, se culminó la fase de sensibilización y la primera etapa de la elaboración del diagnóstico con la aceptación y participación voluntaria e informada de las autoridades educativas de los 15 Estados, así como del personal directivo, técnico y docente de las 110 escuelas que participaron en el proyecto.

**Respecto a la viabilidad.** Un postulado principal del proyecto es la recuperación de las iniciativas estatales con el propósito de contribuir al proceso de unificación y sistematización para hacer de la gestión escolar, una estrategia sólida de innovación y transformación de alcance nacional, por lo que la recuperación de los resultados de esta primera fase del proyecto es crucial. Básicamente se trataría de canalizar los resultados obtenidos hacia el diseño e implementación de un modelo piloto de gestión en secundaria. Las actividades subsecuentes del proyecto inicial se deben reorientar hacia el rediseño planteado, lo cual supone ajustar la metodología hacia la construcción de un modelo de gestión, basado en la experiencia previa y en la dinámica de trabajo construido en las escuelas participantes.

### 6.1.3. Educación Multicultural de Migrantes Indígenas FOMEIN)

En México, anualmente cientos de miles de jornaleros agrícolas salen de sus comunidades de origen en compañía de sus familias a otras regiones del país, en búsqueda de oportunidades de empleo



temporal en las regiones de agricultura extensiva, donde enfrentan múltiples dificultades, escasez de servicios y violación de sus derechos, incluido el derecho a la educación. Esto ocurre a pesar del hecho de que este sector poblacional desempeña un papel fundamental en el desarrollo de la agricultura comercial y de exportación, y de su evidente contribución al desarrollo económico de México. La atención educativa a esta población es una tarea compleja. Desde el lado de la oferta es difícil planificar la atención a la demanda porque ésta se ubica en campos agrícolas de propiedad privada; asimismo, es difícil prever sus números y su movilidad. No se han desarrollado propuestas pedagógicas compartidas entre las instituciones que ofrecen los servicios educativos, y se carece de personal docente debidamente formado para atender a una población con estas características.

Con la finalidad de atender esta problemática, y con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional y de la Secretaría de Educación Pública, a través del Fondo Mixto de Cooperación Técnica y Científica México-España, se desarrolló a partir de 2003 el proyecto de cooperación interinstitucional denominado "Fomentar y Mejorar la Educación Intercultural para los Migrantes" (FOMEIM), coordinado por la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, en el que participaron las siguientes instituciones del Gobierno federal: la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa a través de su Programa de Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes, la Dirección General de Educación Indígena, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

### Estudio de los criterios de evaluación

**Respecto a la pertinencia.** El proyecto cumplió con lo planteado en el PAE 2006-2008 de la Cooperación Española en México que en el sector 2, *Cobertura de las necesidades sociales*, plantea como subsectores estratégicos la educación y la protección a los colectivos en mayor vulnerabilidad, como es el caso de la población jornalera agrícola migrante. Además, en sus actuaciones prioritarias

plantea la mejora de la formación y condición del profesorado, así como del personal educativo. Pretende que los formadores y formadoras mejoren su calidad formativa al mismo tiempo que inculquen a sus alumnos y alumnas una formación integral de la persona con respeto a los derechos humanos, a la equidad de género, a la sostenibilidad ambiental y a la diversidad cultural.

**Respecto a la eficacia.** Ha sido muy importante la sensibilización de las distintas autoridades, para cumplir lo expuesto en el Programa Nacional de Educación 2000-2006, respecto a ofrecer una educación de equidad y calidad para toda la población. Los esfuerzos interinstitucionales tanto a nivel federal como estatal han sido muy importantes, ya que en muchos casos era la primera vez que estas instituciones trabajaban de forma coordinada, para lograr un fin común. Esto no ha sido fácil ya que muchas veces era complicado deshacerse de la dinámica de la institución a favor de los objetivos del proyecto. En resumen, la eficacia del proyecto es alta tanto en lo referente a los logros directos del proyecto, como a los que se han producido de manera indirecta.

**Respecto a la eficiencia.** La optimización de recursos y esfuerzos fue uno de los importantes logros del proyecto. La mayor parte del gasto se destinó a pagar los honorarios de los miembros del equipo base, así como de los investigadores y especialistas, y en inversión para equipos en los Estados y en cada una de las instituciones, de acuerdo a sus necesidades, como era la publicación de guías en el caso del PRONIM e INEA. En el caso del CONAFE se había planteado en un principio la obtención de aulas móviles, pero se desestimó esta propuesta y con la autorización del Comité Técnico, se hizo el proyecto conjunto con el PRONIM en cuatro campamentos de Sinaloa. El recurso de SEDESOL se utilizó para el equipamiento y requisamiento de ludotecas. Otra parte importante del presupuesto se destinó para la elaboración, publicación y reproducción de materiales y estudios.

**Respecto al impacto.** En la mayor parte de los casos no existe posibilidad de una medición real del impacto debido a falta de información sobre seguimiento y estadísticas de la situación de partida y la final. En todo caso, y en líneas generales, el proyecto logró alcanzar impactos sobre los beneficiarios

finales, al menos en lo que tiene que ver con consolidación de las políticas para atención de sus demandas. Se atendieron un total de 11 Estados (dos en 2003, se incrementó a cinco en 2004, a ocho en 2005 y once en 2006) en lugar de catorce, debido a que se decidió priorizar la calidad de la asesoría y consolidar el trabajo en los Estados que se venía trabajando, en lugar de ampliar su número, lo que daría por resultado una asesoría que no respondería a las necesidades y requisitos que planteaba el proyecto. Por otra parte, el PRONIM e INEA incorporaron elementos interculturales que no tenían antes del proyecto y las otras instituciones mejoraron los que ya utilizaban.

**Respecto a la viabilidad.** Los esfuerzos realizados desde el FOMEIM han sido retomados por las instituciones involucradas y son parte del punto de partida de un proyecto más integral que esta Administración está desarrollando y que es coordinado desde el Consejo Nacional de Fomento Educativo. Así, los dos principales programas que trabajan en la educación de los niños y niñas jornaleros agrícolas migrantes, el de CONAFE y el Programa de Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes, se han fortalecido, especialmente este último, que ha visto incrementado su presupuesto considerablemente. Además, se está generalizando el uso del material de atención educativa a población infantil jornalera agrícola migrante, que se impulsó en el proyecto. En el caso del INEA han implementado el uso de la guía de la enseñanza del español oral para la población indígena migrante, que se desarrolló en el proyecto.

#### 6.1.4. Escuela Taller de Puebla

La ciudad de Puebla, capital del Estado del mismo nombre, fue la más relevante de la época virreinal de la Nueva España, después de la Ciudad de México, por ello cuenta con un patrimonio cultural inmueble de gran importancia, habiendo obtenido su centro histórico la categoría de "Ciudad Patrimonio de la Humanidad" en 1987. Cabe remarcar que el centro histórico de Puebla conserva alrededor de 2.600 inmuebles históricos, buena parte de ellos de gran valor histórico y estético, así como espacios urbanos de gran homogeneidad y monumentalidad, testimonios principalmente de la arquitectura y urbanismo virreinal, pero también de la etapa

decimonónica y de las primeras décadas del siglo XX, mismos que en buena parte presentan daños diversos de ligeros a severos, y en muchos casos en proceso de destrucción o colapso especialmente tras los seísmos que sufrió la ciudad en junio y septiembre de 1999.

A raíz de los seísmos se vio la necesidad de capacitación de mano de obra calificada, especializada en la restauración de inmuebles históricos. La mano de obra especializada aún hoy es demasiado limitada tanto cuantitativa como cualitativamente, dada la gran cantidad de inmuebles históricos en la ciudad, de zonas arqueológicas en el Estado (más de 4.000) y del patrimonio inmueble estatal (aproximadamente 7.000). Existe además el interés y la necesidad de efectuar la conservación y restauración del patrimonio, requerida por la UNESCO, para que siga conservando el título de "Ciudad Patrimonio de la Humanidad". A este contexto hay que añadir que no existe un plan maestro de conservación y restauración del patrimonio, pero a nivel federal existe la "Ley de monumentos arqueológicos, históricos y artísticos" que determina las políticas específicas y categorías de rehabilitación, conservación y restauración del patrimonio monumental, bajo la normatividad del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), que es la que rige en todo el país.

La Escuela Taller está dirigida a personas de escasos recursos, que no tengan una capacitación previa y que estén desempleados, o bien jóvenes que tengan alguna problemática. Es un proyecto, por tanto, que promueve la autoestima y los valores entre los jóvenes, ya que al capacitarlos no sólo se insertan en el mercado laboral, sino que, en la mayoría de los casos, los reintegra a la sociedad, ya que varios de ellos vienen de comunidades rurales, urbanas o suburbanas marginadas, con grandes problemas socioeconómicos, de imposibilidad de acceso a la educación formal, con problemas, algunos, de drogadicción, alcoholismo o de agresiones interfamiliares. El único requisito es tener la primaria terminada, saber leer y escribir, así como conocer las operaciones básicas. En la Escuela Taller se han desarrollado dos fases: la primera entre 2001 y 2003, y la segunda entre 2003 y 2006; en estos momentos se desarrolla la tercera (2006-2008). En la primera fase en la que se capacitaron 75 alumnos se desarrollaron



seis talleres (construcción, cantería, carpintería, herrería y forja, electricidad y plomería). En la segunda fase se capacitaron a otros 75 alumnos y se añadió el taller de jardinería.

### Estudio de los criterios de evaluación

**Respecto a la pertinencia.** Sólo hay dos escuelas a nivel nacional que ofrezcan una licenciatura en Restauración. Esto hace imprescindible la formación de mano de obra cualificada que permita una intervención adecuada del patrimonio histórico tanto en situaciones de emergencia como en condiciones normales. Además, la gran cantidad de inmuebles y patrimonio histórico que hay en toda la República hace necesario que escuelas como ésta surjan en diferentes Estados y zonas del país, para de este modo poder contribuir al rescate y restauración de este importante patrimonio, que muchas veces está olvidado.

**Respecto a la eficacia.** Los resultados se han evaluado confrontando los objetivos y compromisos estipulados en el Acuerdo Marco y sus anexos, con las acciones desarrolladas por la Escuela Taller para el logro de los mismos. De las 48 intervenciones totales o parciales que ha desarrollado la Escuela Taller en sus dos etapas, 46, casi el 96%, se han ejercido en inmuebles del patrimonio cultural de la ciudad de Puebla. Los oficios y talleres que se diseñaron estuvieron y están dirigidos a la recuperación y rehabilitación del patrimonio cultural, principalmente de tipo inmueble. Todos los jóvenes inscritos en la Escuela Taller cubrieron el requisito de estar desempleados. Por medio de la capacitación y los talleres se les proporcionó una formación y experiencia práctica. Mediante la agilización de los procesos de producción con medios mecánicos, se logró reducir el tiempo y el costo de producción de las artesanías. No obstante, es muy importante retomar este punto de cara a la apertura de otras escuelas similares a ésta, buscando el intercambio de experiencias y la creación de redes entre maestros e incluso entre el alumnado, que enriquezcan el proceso de formación.

Por otro lado, la inserción laboral no ha podido ser medida con una continuidad deseable por parte de la Escuela, debido a los lapsos de apertura entre una etapa y la siguiente, por lo cual se ha quedado para esta etapa implementar estos mecanismos

con la Universidad y la vinculación con el proyecto AECI-FINAFIM. Sin embargo, al mes siguiente del término de esta segunda etapa había un 78% de becarios trabajando egresados de esta etapa. Y en un sondeo parcial de la primera etapa se pudo localizar a un 47% de los egresados con una ocupación del 80% de ellos.

**Respecto a la eficiencia.** Los recursos de la AECI se utilizaron para cubrir los gastos de operación, sueldo de personal, materiales necesarios para las prácticas de los alumnos y alumnas, herramientas y equipo para talleres, equipo de oficina, uniforme de becarios, viajes de estudio, seguro de riesgo de trabajo y gastos médicos mayores del personal. Los recursos de la Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado se utilizaron para cubrir 138 becas, que incluyen seguro de riesgo de trabajo y gastos médicos mayores. La aportación del Honorable Ayuntamiento de la ciudad de Puebla sirvió para cubrir 12 becas para el taller de jardinería, de la segunda fase del proyecto, que incluyen seguro de riesgo de trabajo y gastos médicos mayores. La aportación de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla es en especie y cubre los materiales para terminar la restauración del edificio sede, el pago de agua y luz, así como las consultas médicas en el hospital universitario, que no incluyen medicamentos ni hospitalización. Teniendo sólo en cuenta la aportación de la AECI en estas dos primeras fases, que es de \$ 11,366.782 pesos y los 150 alumnos y alumnas capacitados, el costo beneficio es de \$ 75,778.54 pesos por alumno, lo que supone un monto muy elevado para ser asumido posteriormente por las autoridades nacionales.

**Respecto al impacto.** Teniendo en cuenta a la población a la que va dirigida, la Escuela Taller ha favorecido a su alumnado, dado que con la formación se han aumentado los niveles de cohesión social vía mejora de las oportunidades de empleo e ingreso de los mismos y sus familias. Por otra parte, el proyecto que se promueve actualmente: "La casa del traductor de lenguas indígenas", que está enfocado a comunidades para aprender a traducir las lenguas indígenas (nahuatl, mixteco, popoloca, totonaco y otros) al español, y viceversa, cumplirá una función social, pues está dirigido a la defensa de su cultura, su identidad, cubriendo así una necesidad social largamente buscada y también de una gran relevancia histórica, como parte

importante del patrimonio cultural intangible de México. Respecto a la inserción laboral de las alumnas y alumnos egresados es importante mencionar el seguimiento que se le ha venido dando desde la propia Escuela Taller, pudiendo constatar que muchos de ellos han podido acceder al mercado laboral. De 66 ex alumnos que se pudieron contactar de los 75 de la primera generación, 48 (72,7%) trabajan en una actividad relacionada con su capacitación, y solamente 18 (24%) trabajan de forma independiente.

**Respecto a la viabilidad.** La continuidad del proyecto pasa, principalmente, por el mayor involucramiento de las instituciones firmantes del Acuerdo que dio origen al mismo, así como por el de otras instancias públicas y privadas con las que actualmente se han abierto canales de comunicación y a las cuales se les ha propuesto el proyecto de participación para que la Escuela cuente con otros actores que lo apoyen. Estas estrategias y mecanismos de sostenibilidad van a ser muy importantes para lograr que la Escuela empiece ser autosostenible, y no se dependa tanto del financiamiento de la AECID para las siguientes generaciones.

### 6.1.5. Apoyo a la gestión del Estado de Puebla

La ONGD Ayuda en Acción (AEA) viene trabajando en México desde mediados de la década de los noventa, centrando principalmente su intervención en el centro y sur del país. Actualmente priorizan los Estados de Morelos, Puebla, Oaxaca, Chiapas y la península de Yucatán. Como organización de Cooperación Internacional, y junto con las organizaciones de la sociedad civil nacional con las que actúan, buscan contribuir a la construcción de un proyecto de país justo, democrático y multicultural, con un amplio apoyo ciudadano.

En los años recientes, la Oficina Nacional de AEA ha ido progresando hacia una mayor descentralización en su operación, con mayor capacidad de generación de recursos económicos a nivel local, con un Consejo Consultivo cohesionado y un sistema de rendición de cuentas de alta calidad. Mantienen, no obstante, una lógica dependencia con la sede de AEA en España, integrándose en

los planteamientos estratégicos institucionales globales. Parte importante de esta interacción con AEA España es el *Programa de vínculos solidarios*, mediante el cual AEA obtiene gran parte de sus fondos propios con el "apadrinamiento" (término en desuso) de niños y niñas en España<sup>15</sup>, financiación que se complementa con otros fondos solicitados a Administraciones Públicas (fundamentalmente AOD) y entidades privadas en España ("cofinanciación").

Si bien la intervención seleccionada era la de AEA en el Estado de Puebla, su modelo de trabajo por medio de contrapartes locales, con sus diferencias entre ellas, y la selección de determinados proyectos concretos, con financiamiento público español (o privado distinto de los fondos propios de AEA), hace que en los distintos apartados del informe se valore por un lado los proyectos estudiados y por otro el conjunto de la intervención de AEA en Puebla con base a la información de dichos proyectos puntuales, de los Planes de Intervención Trienal (PIT), de la información más general obtenida en el resto de entrevistas mantenidas y en la documentación facilitada. Se seleccionaron los siguientes proyectos a ser evaluados (entre paréntesis, la contraparte local ejecutora):

- *Rehabilitación y equipamiento de la Casa de Salud de Teutla* ("Fundación de Apoyo Infantil Cuenca Nexapa" –FAI Nexapa–).
- *Escuela de la Vida-Casa de los Niños* (FAI Nexapa).
- *Fortalecimiento del proyecto de profesionalización de jóvenes campesinos indígenas como facilitadores comunitarios en la sierra norte de Puebla*<sup>16</sup> (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural –CESDER–).
- *Reconversión tecnológica de la alfarería de loza tradicional y desarrollo de nuevas habilidades para una producción sostenible en cinco comunidades rurales-indígenas de la sierra norte de Puebla*<sup>17</sup> (CESDER).

<sup>15</sup> Las aportaciones del vínculo solidario se dirigen a la comunidad, no exclusivamente a la familia del niño o la niña.

<sup>16</sup> En adelante, este proyecto será referido como la Licenciatura, ya que es una actividad permanente desde hace 19 años: la formación para la Licenciatura en Gestión y Planeación del Desarrollo Rural.

<sup>17</sup> En adelante, este proyecto será referido como CEFORCAL (Centro de Formación y Capacitación de Alfareros), creado con el proyecto y alrededor del cual se ejecutan todas las actividades.

## Estudio de los criterios de evaluación

**Respecto a la pertinencia.** En general se puede afirmar que la intervención de AEA en el Estado de Puebla responde a criterios claros y coherentes, y da respuesta a necesidades reales y sentidas de la población atendida. La ubicación de las intervenciones está asimismo basada en la identificación de las regiones más desfavorecidas del Estado (Sierra Norte y Mixteca Baja Poblana). La asociación con organizaciones locales con presencia consolidada en estas zonas y con planes a largo plazo ayuda a asegurar la pertinencia de las acciones. El carácter participativo de la identificación de los proyectos, con el involucramiento de la comunidad desde el inicio del ciclo de proyecto, la creación de comités comunitarios como contrapartes de las organizaciones ejecutoras (las contrapartes locales de AEA), y el permanente contacto con los beneficiarios indican una indudable voluntad de que la intervención de AEA en el Estado responda a problemas existentes y cuya solución es prioritaria para quienes los sufren.

**Respecto a la eficacia.** No cabe duda de que los proyectos realizados han contribuido al logro de los objetivos y metas establecidos en los documentos de planificación estratégica (PIT), pero la falta de acceso a información de monitoreo, sumado a las deficiencias de formulación, impiden hacer una valoración objetiva. Así pues, con carácter general, no se puede valorar correctamente la eficacia de la intervención global y de varios de los proyectos visitados.

**Respecto a la eficiencia.** La apreciación general del evaluador es que los recursos disponibles son traducidos en productos y resultados de forma eficiente, buscando la mejor relación calidad/precio en los bienes y servicios adquiridos, observando un criterio común en las contrapartes locales de adecuación de los mismos a la escala y al medio de destino y la búsqueda de aportaciones parcialmente o nada remuneradas por parte de personas o instituciones (por ejemplo las promotoras comunitarias de las Casas de los Niños, los *asesores* —docentes— de la Licenciatura, contribuciones académicas de investigación en CEFORCAL, etc.), lo que permite una mejor relación coste/realización y reduce los costos de transacción.

**Respecto al impacto.** Teniendo en cuenta la disponibilidad y calidad de la información que ha manejado el evaluador, a partir de las visitas realizadas a los proyectos y las opiniones expresadas por la población receptora de la ayuda, se pueden inferir algunas valoraciones cualitativas sobre el efecto de los mismos, las cuales se hacen con carácter presuntivo al carecer de datos objetivos que los respalden. Al ser varios los proyectos evaluados, dicha información se encuentra recopilada en el Anexo de las Fichas de evaluación de las Intervenciones.

**Respecto a la viabilidad.** No se observaron problemas relevantes para la viabilidad técnica o social de los proyectos estudiados ni de la intervención global de AEA. En conjunto, son proyectos pertinentes, con tecnologías adecuadas y disponibles en el medio local, y bien recibidos por la población, sin que se detectaran conflictos o impactos negativos a terceros por la implementación de los proyectos. La viabilidad financiera parece haber sido un problema en varios casos, debido a los malos flujos financieros o la menor financiación recibida finalmente<sup>18</sup> como por procedimientos administrativos *contrarios* a una lógica de intervención multianual<sup>19</sup>, produciendo bien una paralización (total o parcial) o la ralentización de las actividades programadas, o una reasignación de fondos propios de AEA para evitarlo, lo que afectó a la ejecución de los proyectos.

### 6.1.6. Políticas culturales al servicio de los objetivos de desarrollo

Como se ha indicado al inicio de este capítulo, el tratamiento que se da a la evaluación del ámbito cultural es diferente al que se da al resto de intervenciones. En este caso hay que tener en cuenta que se tratan aspectos relacionados con tres enfoques: la situación del sector en México y sus implicaciones en la Política de Cooperación de España; la trayectoria y actividades desarrolladas por el

<sup>18</sup> Tanto por el envío tardío de fondos como por la financiación dependiente de factores incontrolables (por ejemplo CEFORCAL, la financiación dependiente de las ventas de piezas de la empresa Lladro en España).

<sup>19</sup> Los proyectos financiados por el GDEP en el marco del Convenio con AEA se negocian con base en los POA anuales y en enero-febrero de cada año, lo que hace que los fondos se liberen como pronto en marzo.

## 6. Tercer nivel: los resultados de las intervenciones

Centro Cultural de España en México, teniendo en cuenta su estructura y orientaciones, y la visión de los resultados alcanzados en dos de sus líneas de actuación prioritarias, en concreto, la de industrias culturales y la de comunicación y cultura. Todo ello aparece ampliamente desarrollado en el documento anexo a este Informe Final.

En octubre de 1997 se creó el Comité para la Creación del Centro Cultural de España en México (CCEMX) con los siguientes miembros: Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Fideicomiso del Centro Histórico, Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (FONCA) y Embajada de España/AECID. Fue inaugurado en noviembre de 2002 por SSMM Los Reyes y se encuentra ubicado en el Centro Histórico de la Ciudad de México. Su sede es una casa del siglo XVIII, cedida en préstamo temporal (Préstamo Administrativo Temporal Revocable) por el Gobierno del Distrito Federal y que fue rehabilitada por la Agencia Española de Cooperación Internacional, titular del Centro Cultural. La intervención realizada en el inmueble ha configurado un edificio funcional donde los elementos característicos de un monumento histórico se conjugan con las nuevas tendencias arquitectónicas. Una apuesta por el uso social del patrimonio en el marco de un Centro Histórico degradado pero declarado Patrimonio de la Humanidad.

La ubicación del Centro Cultural de España, en el corazón de un centro histórico Patrimonio de la Humanidad con altísimos índices de deterioro, fue, en términos de Cooperación Cultural al Desarrollo, estratégica. Sus actividades socioculturales y dinámica operativa lo han hecho un poderoso motor de rehabilitación de la zona y dinamizador económico, generando una serie de empleos indirectos (obra civil, contratación de mano de obra técnica y especializada, demanda de proveedores, hoteles y negocios de servicios, etc.).

El CCE de México, desde su creación, se ha esforzado por convertirse en un espacio de Cooperación Cultural, compaginando iniciativas de promoción y difusión de la cultura española, mexicana e iberoamericana, con la ejecución de proyectos que inciden en el desarrollo del espacio territorial en el que se encuentra ubicado.

El CCEMX posee un Plan de Trabajo desde diciembre de 2005 y en el se definen sus objetivos,

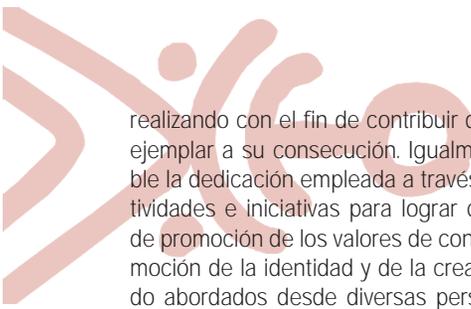
su catálogo de servicios y sus proyectos más relevantes. Los objetivos generales que se han definido y que siguen vigentes hasta que se inicie la elaboración del segundo Plan de Centro a fines de este año son:

- Recuperación integral del Centro Histórico de la Ciudad de México.
- Fomento de las industrias culturales (dimensión económica, como por ejemplo: microempresas asociadas a las artes escénicas, el cine, la producción y gestión cultural).
- Promoción de valores de convivencia.
- Promoción de la identidad y de la creatividad cultural.
- Apoyo al patrimonio cultural indígena.

### Estudio de los criterios de evaluación

**Respecto de la pertinencia.** Se puede afirmar que la decisión de situar el CCEMX en su ubicación actual fue estratégica y acorde con las políticas locales y nacionales mexicanas en lo que atañe a la recuperación del patrimonio histórico y cultural. La elección del inmueble respondía al compromiso de la AECID de recuperar un monumento histórico, así como de contribuir a la rehabilitación social, funcional y ambiental del Centro de la Ciudad de México. La atención al patrimonio ha sido y es una prioridad en las políticas culturales mexicanas desde el momento en el que el Estado comenzó a preocuparse por la acción cultural, concibiendo esa intervención en el ámbito patrimonial como un elemento vertebrador que favorece la construcción de la identidad nacional. Igualmente, desde la perspectiva de la Cooperación Española, la intervención en patrimonio cultural era y es una prioridad tal y como ha quedado recogida en los dos Planes Directores, así como en la tradición previa establecida por las actuaciones realizadas por el Programa de Patrimonio y las Escuelas Taller.

**Respecto de la eficacia.** Se puede considerar que este criterio ha sido cumplido sólo en parte, ya que de los cinco objetivos que se fijaron en el Plan de Centro, elaborado a fines de 2005, el objetivo principal que el CCEMX establecía, por haber sido éste el primero que se definió y el que marcó su primera etapa (contribuir a la recuperación integral del Centro Histórico), sí que podemos afirmar que se han realizado notables esfuerzos y que se siguen



realizando con el fin de contribuir de forma eficaz y ejemplar a su consecución. Igualmente, es reseñable la dedicación empleada a través de distintas actividades e iniciativas para lograr que los objetivos de promoción de los valores de convivencia y la promoción de la identidad y de la creatividad hayan sido abordados desde diversas perspectivas ya con intervenciones en las que figuran como elementos transversales, ya con otras en las que fueron nitidamente focalizados. No parece que esa eficacia se esté alcanzando en la consecución de resultados que acerquen al cumplimiento del resto de los objetivos.

**Respecto de la eficiencia.** Una comparativa entre los recursos utilizados en el momento de la apertura del Centro en 2002 y en el año 2007 nos permite ver la evolución que algunos rubros, necesarios para facilitar el funcionamiento de un equipamiento de estas características, han tenido. Por ejemplo, el incremento de recursos humanos para atender una programación, que con el paso de los años se ha ido haciendo cada vez más compleja y exigente, es manifiesto, así como que el amplio horario ha obligado a la duplicidad de turnos lo que supone que el incremento en esas partidas sea muy superior al aumento que se da en las de gestión de la actividad cultural que es manifiestamente menor. A todo ello hay que añadir que el mantenimiento de un edificio como éste, que es un monumento histórico, es caro. Todo ello apunta a que una iniciativa de estas características, en la que ha de conjugarse el CCEMX como un proyecto de intervención patrimonial en sí y como una UCE de la AECID con su programación de actividades cotidianas y de proyectos de medio y largo plazo, inevitablemente, conlleva que los recursos disponibles para su funcionamiento sean altos. Por tanto, en la nueva etapa que afronta el Centro, una vez que concluyan sus obras de ampliación y la necesaria deriva hacia la puesta en marcha de proyectos de Cooperación Cultural más técnicos y, por tanto, mejor dotados económicamente, ambos recursos tendrán que aumentar para alcanzar los objetivos del segundo Plan de Centro.

**Respecto del impacto.** La capacidad de impacto y de penetración en el tejido social que tienen los centros culturales creemos que está fuera de duda por el carácter integrador y vertebrador de las iniciativas que ponen en marcha en los territorios en

los que se encuentran enclavados, referido a las áreas sobre las que ejercen su influencia. En el caso del CCEMX, el impacto alcanzado en su doble vertiente como proyecto de intervención patrimonial y como proyecto generador de una programación de actividades de promoción y Cooperación Cultural, formativas y de intercambio, es manifiesto, y así se percibe tras las visitas de campo realizadas, la documentación consultada y las opiniones vertidas por las autoridades mexicanas. El reconocimiento alcanzado por el Centro Cultural en sus cinco años de vida es realmente meritorio. Sin embargo, en el futuro y en la medida en la que la variedad de instrumentos de la Cooperación Cultural vaya en aumento, sí que resultará imprescindible medir de forma más precisa los impactos alcanzados.

**Respecto de la viabilidad.** El CCE ha conseguido alcanzar en estos cinco años de funcionamiento unos resultados palpables y que se visualizan como duraderos. Este resultado no habría sido posible alcanzarlo si no hubiera existido una clara y fluida articulación con las instituciones y organizaciones públicas y privadas del centro histórico, lo que se ha acentuado con el proceso de ampliación del edificio al ser ésta una intervención que está exigiendo un mayor grado de coordinación con las autoridades mexicanas debido a su dificultad arquitectónica. Ello nos pone de manifiesto que, aunque los recursos económicos para su funcionamiento procedan, casi en exclusividad, de la AECID, la viabilidad de la iniciativa, en la medida en la que la Agencia mantenga su apoyo, no peligrará porque también es de interés para las autoridades mexicanas del ámbito nacional, a través del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), y del ámbito local a través del Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, se considera necesario que se pongan en marcha acciones para la búsqueda de otras fuentes de financiación, ya sea procedentes de las iniciativas de patrocinio y responsabilidad social realizadas por las empresas españolas radicadas en México, ya de las procedentes de los otros agentes de la Cooperación Internacional que empiezan a realizar intervenciones en proyectos de cultura y desarrollo, tal y como últimamente están haciendo la Comisión Europea y el PNUD. Se estima adecuado que el CCEMX, por el potencial de capacidad instalada y el aprendizaje alcanzado en estos años, está en condiciones de poder jugar un papel más

decidido y de cierto liderazgo en la coordinación con estos agentes.

Por último, en lo que se refiere a los factores de desarrollo y a los aspectos transversales se considera que, en general, el CCEMEX y las contrapartes con las que ha trabajado en este periodo en las distintas intervenciones que han desarrollado, los han tenido en cuenta. Sin embargo, el equipo evaluador considera que se requiere que el personal al frente del CCEMEX profundice en el conocimiento de los instrumentos y herramientas de las que dispone la Cooperación Española y avance en su aplicación. Los pasos dados son muy prometedores por lo reciente de la incorporación de la cultura con clara vocación de incidir en el desarrollo, pero esta misma juventud exige al sector cultural implicado en la Cooperación Cultural al desarrollo que prosiga su acercamiento al resto de los agentes de la Cooperación Española en la homologación de los procedimientos.

### 6.1.7. Promoción y Defensa de los Derechos de las Mujeres en Chiapas

El proyecto de apoyo al Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas (CDMCH) ha sido ejecutado conjuntamente entre dicha institución y la ONGD Paz y Tercer Mundo-MUNDUBAT con financiación de la Cooperación Descentralizada española. El Centro de Derechos de la Mujer tiene cinco años de experiencia en la atención y demanda de justicia de casos de violación a los derechos de las mujeres de las etnias tsotsil y tseltal. Su visión a largo plazo es la transformación estructural y el cambio cultural, a través de la formación de promotoras comunitarias defensoras de los derechos humanos de las mujeres, a lo que el proyecto de PTM persigue contribuir.

El Centro de Derechos de las Mujeres no está vinculado a proyectos de las instituciones públicas mexicanas debido a que están públicamente adheridos a "La Otra Campaña"<sup>20</sup>. Consideran a los programas

federales y estatales ineficaces y, en parte, autores de la situación que persiste en la población de mujeres de las dos etnias. En todo caso, el Estado de Chiapas no tiene en marcha por el momento programas que atiendan la violación de los derechos de las mujeres indias y mestizas desde una perspectiva de género. La única iniciativa en este sentido ha sido la creación de la Red de Atención Integral a Víctimas del Delito (RAIV), que integra a la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Desarrollo Social, Pueblos Indios, Instituto para el Desarrollo Integral de la Familia DIF Chiapas, Instituto de Salud y el Instituto Estatal de las Mujeres. El objetivo de esta Red es tratar de proteger a las víctimas, en general, contra los abusos de poder de los funcionarios públicos. Sin embargo, la perspectiva de género sigue siendo un tema relativamente nuevo para las instituciones en el Estado, y existen pocos funcionarios y funcionarias que cuenten con una formación en género.

#### Estudio de los criterios de evaluación

**Respecto a la pertinencia.** La estrategia de intervención es altamente pertinente si consideramos que está diseñada para interactuar en el territorio de los municipios autónomos, mediante un proceso de cabildeo con autoridades locales y sensibilización a través de talleres de reflexión, lo que permite generar las relaciones de confianza y aceptación en la comunidad para avanzar en el proceso de formación en derechos humanos de las mujeres y la acción a través de la formación de los comités de defensoras comunitarias. Además, la vinculación con los dos centros especializados en la defensoría de derechos humanos —el Fray Bartolomé y el Fray Pedro— genera sinergias en tanto que están en posibilidad de compartir el vínculo con las comunidades en las que tienen ingerencia y participan en la reflexión y el análisis de lo que el enfoque de género y la construcción de ciudadanía implica para las mujeres y hombres de las comunidades. Igualmente, los proyectos que apoya PTM-MUNDUBAT para las ONG ENLACE y FOCA en la línea de Salud Reproductiva y Educación con el enfoque de derechos también contribuyen a fortalecer la reflexión de género en tanto que se busca mejorar las condiciones de salud y educación de las niñas y mujeres con base en sus derechos humanos.

**Respecto a la eficacia.** A pesar de que en la formulación del proyecto no se parte de una línea de

<sup>20</sup> La Otra Campaña es un movimiento impulsado por el EZLN para abrir la participación y la discusión política.

base, según se deduce de la propuesta del proyecto y de la entrevista realizada con la asesora, éste ya había iniciado la prestación de servicios de defensoría y su apertura se sustentó en la demanda del Movimiento Independiente de Mujeres (MIM) y en las más de 300 denuncias de casos de violencia de género. Se reconoce que para alcanzar los objetivos del proyecto se requieren procesos de medio y largo plazo, lo cual condiciona la verificación de resultados de impacto en un periodo de dos años. En relación con los resultados de producto, el proyecto ha sido bastante exitoso, buena parte de las actividades previstas y sus resultados han sido alcanzados e incluso superados. Sin embargo, en relación con los resultados de impacto, no queda tan claro si el enfoque establecido es el más eficaz.

**Respecto a la eficiencia:** El monto total del proyecto 48.568,93 euros financiado a PTM-MUNDUBAT y Centro de Derechos en el primer periodo 2005-2006 ocupa aproximadamente un 15,2% del presupuesto en salarios para su personal, un 63% se distribuye entre los gastos de talleres de sensibilización, talleres de formación, actividades, programación, acompañamiento y gestión, así como la integración y fortalecimiento de la red de Comités de Defensoras. El resto del recurso se utiliza en los materiales didácticos para los talleres, el transporte y la producción de materiales para la difusión de la campaña "Mujeres sin tierra y sin derechos nunca más". Por el tipo de eventos que el proyecto cubre no se puede establecer una relación costo-beneficio directa, sin embargo, se puede observar que en 2006 se hicieron 40 reuniones de trabajo y que en la operación del proyecto se destinó un 17.443,00 (26%) del monto total del recurso mientras que el otro 74% se incluyen los gastos de personal y equipo técnico, gastos administrativos y seguimiento del proyecto.

**Respecto al impacto.** El hecho de que el proyecto tenga cuatro estrategias hace compleja la medición del impacto. Los indicadores se refieren en el caso de MUNDUBAT a la formación de tres redes integradas por cuatro Comités de Defensa y a la formación de las integrantes del Centro de Derechos, así como la construcción del currículo para la Escuela de Promotoras y Defensoras de los Derechos, además de establecer el convenio con la Universidad de la Tierra. Por otra parte, todos los

indicadores mencionados en el proyecto son indicadores de proceso que no aportan información para definir el impacto social al interior de las comunidades o para medir el proceso de formación de las defensoras de derechos.

**Respecto a la viabilidad.** Si bien MUNDUBAT sostiene que existe el compromiso de las municipalidades de continuar apoyando a las comunidades de Chiapas, en la propuesta de proyecto el CDMCH plantea la sostenibilidad con base en el cobro por los servicios que presta, sin que esté asegurado que la población recibirá esta medida de forma positiva. En concreto, se piensa financiar a través del cobro de cuotas por los servicios de defensoría, obtención de recursos a través de todas las áreas del Centro: el área de Defensa no será gratuita y se prevé el pago de los servicios con base en un estudio socioeconómico de la mujer que los solicita. El área de Investigación generará productos directos o asociados (libros, conferencias, seminarios, que deben redundar en la obtención de ingresos para el Centro). El área de Formación, en la actividad de acompañamiento metodológico a otras organizaciones, puede obtener ingresos económicos, así como en productos directos como folletos o manuales; igualmente, las otras áreas. La tercera variable se orienta a la realización de convenios con entidades afines con las que coadyuvar en el logro de sinergias importantes.

## 6.2. Antecedentes y marco de la Cooperación Triangular

Las condiciones de la cooperación entre España y México han determinado en los últimos años un importante nivel de prioridad para la Cooperación Triangular. Como quedó ya apuntado en otras partes de este informe, en el caso de México, la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica define esta posibilidad como aquel esquema que es llevado a cabo con el apoyo de un país donante que pone a disposición de México recursos para realizar acciones de cooperación con un tercer país.

Existen, por otra parte, instituciones mexicanas con alto potencial y vocación para participar en este formato de trabajo. En concreto, han priorizado

## 6. Tercer nivel: los resultados de las intervenciones

estas actividades CONALEP, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua o la Secretaría de Función Pública, entre otras. Esta predisposición coloca al ámbito triangular de la cooperación mexicana en un punto de alta potencialidad, lo cual han asumido algunas Cooperaciones Internacionales que colaboran con el país, como son los casos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Unión Europea, Japón, Alemania o España.

En el caso de España, su relación con algunos países latinoamericanos tiende a dar cada vez más importancia a la identificación de acciones triangulares. De esta forma, se han firmado acuerdos de colaboración en este sentido con países como Brasil, Chile, Argentina y México. Concretamente con México ha sido un punto recurrente en los últimos acuerdos de cooperación y en los documentos de planificación que se han elaborado recientemente. Tanto en la XII como en la XIII Subcomisión Mixta de Cooperación Técnica se hace mención a ello como uno de los elementos novedosos de mayor desarrollo en un futuro, en varias áreas. Igualmente, destaca el tratamiento que se da al tema en el Plan de Actuación Especial 2006-2008 en materia de aumento de las capacidades sociales e institucionales y en el de aumento de las capacidades para asegurar la sostenibilidad ambiental.

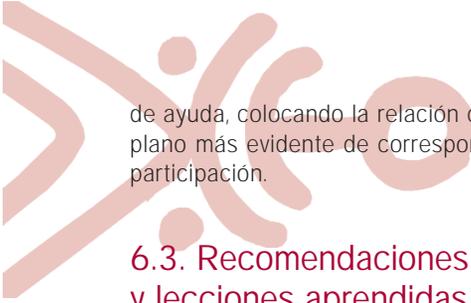
Fruto de esta priorización se ha hecho una ratificación en la XIII Subcomisión Mixta de Cooperación, firmada en 2007, donde destaca la exposición sobre las modalidades de cooperación que puede emprender España con México, y que se sintetizan en Cooperación de Tipo Bilateral, Triangular, Multilateral, Regional e Iberoamericana. Sobre el caso concreto de la Cooperación Triangular, existe un apartado específico donde se relacionan un conjunto de posibilidades a valorar para fortalecer esta forma de colaboración entre ambos países, principalmente teniendo como beneficiarios a los países Centroamericanos y del Caribe y a Marruecos. Igualmente se hace una valoración de las acciones emprendidas hasta el momento en Haití (agua y saneamiento) y en Centroamérica (Sistema de Servicio Profesional de Carrera).

Para realizar una aproximación más detallada a las recomendaciones y perspectivas de la Cooperación Triangular entre ambos países, es preciso realizar una valoración sobre la primera experiencia

que se ha llevado a cabo y que implicó a tres actores: al Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y a la AECID en Haití. Según las informaciones recabadas por parte del equipo evaluador, la valoración que se puede realizar no es muy positiva. El proyecto, que estaba definido claramente, con Términos de Referencia, e implicaba un aporte sustancial del IMTA, fue cambiado unilateralmente (en cuanto a zona geográfica de actuación y contraparte) y minimizado en cuanto a resultados. El trabajo que se realizó finalmente no hubiese necesitado vincular a los mejores especialistas del Instituto ni gastar sus recursos para la movilización de los mismos a Haití. Para el futuro se ha planteado una nueva colaboración, en concreto, para el inventario de cuencas hidrográficas en Guatemala.

Esta experiencia contrasta con las primeras actividades en materia de transferencia de la experiencia mexicana en la puesta en marcha de un Servicio Profesional de Carrera Administrativa con los países centroamericanos. Hasta el momento, aprovechando el espacio de los Centros de Formación de la Cooperación Española en Guatemala y Colombia, se han llevado a cabo varias actividades formativas y de intercambio de criterios con interesantes resultados. A la espera de definir más concretamente las siguientes fases, tanto por parte española, como por la de México y la de los países potencialmente beneficiarios, la opinión recabada es muy positiva y se está a la espera de identificar las nuevas actividades a realizar. Para que la iniciativa avance será necesario, en todo caso, establecer el modelo que se considera apropiado transferir dadas las diferencias existentes entre los modelos de ambos países.

En resumen, la posibilidad de poner en marcha un esquema de cooperación de estas características que implique una acción conjunta de dos países a favor de un tercero, puede suponer para la Cooperación Española con América Latina, en general, y con México, en particular, un factor de mejora. Vendría, además, a sumarse a nuevas iniciativas bilaterales, regionales y multilaterales con potencial de complementariedad. En concreto, supone la profundización de un esquema de asociación con ciertos países receptores



de ayuda, colocando la relación con estos en un plano más evidente de corresponsabilidad y co-participación.

### 6.3. Recomendaciones y lecciones aprendidas sobre Cooperación Triangular

En este marco, la Cooperación Triangular supone un ámbito de beneficios importantes para la cooperación entre España y México. Para llevarlo a cabo, se precisa, en primer término, aclarar cuál es el concepto de esta nueva modalidad de trabajo ya que, por el momento, parece no estar definido lo suficiente. Junto a su definición se deberían determinar sus objetivos y, sobre todo, sus procedimientos de trabajo para completar un marco de factibilidad que lo haga materializarse. Por ello, a continuación se tratará de realizar una aproximación al tema, teniendo en cuenta que se trata de las opiniones del equipo de evaluación, que hacen basándose en la experiencia de México y en el conocimiento de la realidad de la Cooperación Española.

La Cooperación Triangular se puede entender como una forma de trabajo en el que un país donante (España) se asocia con un país receptor (México), normalmente de nivel de desarrollo medio, con objeto de favorecer el proceso de desarrollo de un tercero (receptor de Cooperación Triangular). Para ello se aprovechan las capacidades y experiencia del segundo, así como la posibilidad de financiamiento y complementariedad del primero. En este esquema de trabajo se identifican sectores en los que se considera que existirá mayor impacto si se ofrece al tercer país una combinación de apoyos de los dos primeros.

Para llevar a cabo este esquema se pueden asumir varios enfoques que representan una escala de menor a mayor nivel de complejidad y compromiso. Por una parte, la Cooperación Triangular puede tener un efecto puntual. En este caso España, por ejemplo, puede estar llevando a cabo acciones en un determinado sector a favor de un tercer país. Para hacer más efectiva y eficiente su función, se considera apropiado contar en un momento preciso con la

colaboración de México. En ese caso, y sobre la base de un acuerdo general de colaboración, se establecen los mecanismos para poder contar con la experiencia y capacidad de los actores mexicanos. Esta modalidad tiene un tiempo limitado (marcado por el periodo de asistencia técnica), y en su identificación no participa el país que asiste (México). Normalmente, los costos de esta cooperación serían asumidos en su mayor parte por España y contabilizarían como parte del apoyo que recibe el tercer país de forma bilateral.

Una segunda posibilidad es aquella en la que un país (México) recibe demandas de terceros para canalizar sus experiencias y cooperación con base en avances adquiridos en sectores considerados de interés. Sería el ejemplo de la implantación del Servicio Profesional de Carrera, experiencia que desean aprovechar los países centroamericanos. En este caso, España colabora (financia, complementa) con México para que ello puede producirse. De esta forma se están cumpliendo dos objetivos al mismo tiempo: la asistencia a Centroamérica en un tema de su interés y el fortalecimiento de la presencia mexicana en el exterior en materia de cooperación. En este caso, lo lógico es que los fondos se contabilizasen en el marco bilateral entre España y México y que computasen dentro de esa relación.

Finalmente, cabe un enfoque mucho más complejo y ambicioso. Se trataría de que dos países, España y México, identificasen y formularan una línea de acción a favor de un tercero. En dicha labor trabajan juntos, comparten análisis y generan una oferta de colaboración que combina las capacidades de ambos, tanto en el plano técnico como financiero. En este caso es preciso definir el modelo a transferir, ya que pueden existir diferencias respecto de lo que se practica en España y en México (como es caso, por ejemplo, de los sistemas de formación profesional, o del modelo de función pública). Determina un marco de trabajo a medio plazo, en el que existe corresponsabilidad en la ejecución y co-participación en todas las fases del ciclo del proyecto. Para llegar a este punto se necesitan mecanismos de gestión específicos, tanto en la parte administrativa como en la posibilidad de contar con recursos técnicos para hacer frente a las fases de diseño de la intervención.

## 6. Tercer nivel: los resultados de las intervenciones

Actualmente existe interés de ambos países en emprender una mayor colaboración en materia de Cooperación Triangular. Será preciso, por tanto, definir en que fórmula de trabajo se va a incidir más a corto plazo para llevar esta decisión a casos concretos. De momento, España y México han tenido sus experiencias en la materia, más asociadas al primero de los enfoques.

Para el caso del marco de asociación que existe (o se pretende que exista) entre México y España,

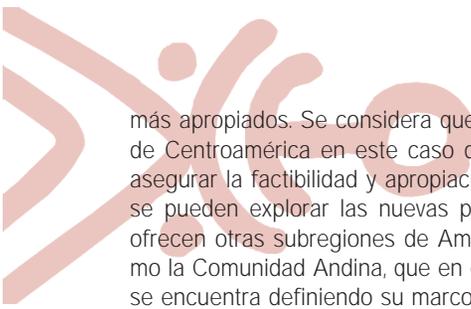
sería adecuado afianzar este mecanismo de trabajo en los próximos años. Para ello se puede comenzar intensificando la colaboración según el primero y segundo de los enfoques, e ir tendiendo paulatinamente hacia el tercero. Para ello habrá que tener en cuenta las posibilidades reales de gestión de este tipo de cooperación, y poner a disposición los medios humanos necesarios. De forma aproximada, a continuación se muestran algunas propuestas sobre la forma de trabajo para cada enfoque establecido anteriormente:

Propuesta de enfoques de la Cooperación Triangular		
<b>Enfoque 1</b>	Asistencia técnica puntual.	A través de los fondos destinados al proyecto que recibe apoyo, en el marco de la relación bilateral de España con el país receptor.
<b>Enfoque 2</b>	Asistencia técnica permanente, en base a experiencia mexicana.	A través del Fondo Mixto, creando subcuenta específica y asumiendo de forma paritaria los costos del trabajo entre España y México.
<b>Enfoque 3</b>	Línea de trabajo conjunta, complementando capacidades.	Utilizando para ello fondos canalizados a través de organismos internacionales, de forma que se alcance el mismo nivel de corresponsabilidad.

En cuanto a la identificación de sectores y áreas geográficas, ya se ha avanzado significativamente. Se han definido áreas de actividad en las que se combina el interés y capacidad instalada de España, con las demandas y posibilidades de actuación que tiene registradas México. Todas ellas tienen justificación y abren un conjunto de posibilidades interesante para aplicar uno u otro de los enfoques referidos anteriormente. Hay que destacar, a la vista de las entrevistas e investigaciones realizadas en México, que pueden existir dos ámbitos en los que intervenir, y en uno de ellos ya se ha comenzado. Supone el primer proyecto de Cooperación Triangular, muy cercano a la forma de actuar en el tercer enfoque. Es el proyecto de residencias para creadores latinoamericanos que se ha puesto en marcha entre la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas de la AECID y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) de México. Ya ha recibido su primer financiamiento y comienza su actividad en breve plazo. Será un

ámbito, la cultura, en el que habrá que tener en cuenta sus potencialidades triangulares. El segundo aspecto que merece atención es el de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres. Tanto España como México son países que han logrado un nivel de resultados muy importante en la materia, y poseen experiencia y capacidad de transferencia a otros países. A la vista de su potencialidad, supone otra área en la que se podrían identificar actuaciones según los enfoques 2 y 3 propuestos.

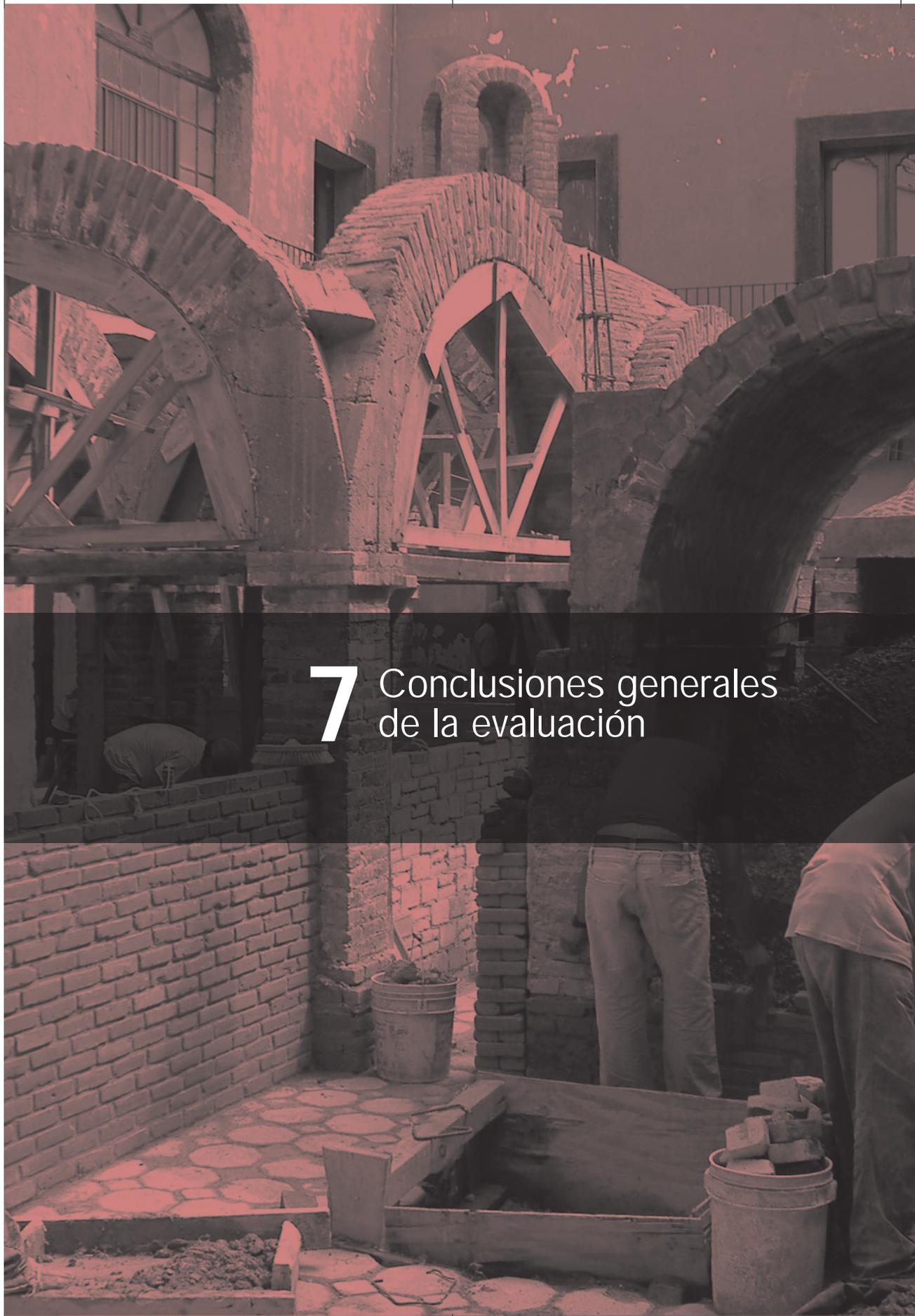
Respecto a los ámbitos geográficos, Centroamérica ha sido definida como la subregión donde focalizar a corto plazo los esfuerzos. Esta identificación está absolutamente justificada teniendo en cuenta el nivel de prioridad que supone la zona para ambos países y la trayectoria de cooperación con la misma. Habría, en todo caso, que priorizar las áreas de trabajo conjunto (actualmente se define una amplia gama de ellas) en asociación con los países receptores y definir los mecanismos y enfoques



más apropiados. Se considera que la participación de Centroamérica en este caso debe existir para asegurar la factibilidad y apropiación. Junto a ello, se pueden explorar las nuevas posibilidades que ofrecen otras subregiones de América Latina, como la Comunidad Andina, que en estos momentos se encuentra definiendo su marco de relación con la Unión Europea, y conocer la experiencia mexicana en una situación similar puede serle de gran ayuda.

En conclusión, la Cooperación Triangular es ya un hecho en la asociación entre México y España, pero necesita aún contar con mayor nivel de concreción en sus propuestas y en sus posibilidades reales de actuación. En este sentido, junto a la identificación y priorización de sectores y áreas geográficas, se impone definir conjuntamente un procedimiento que logre asegurar los impactos y

mantener una óptima relación de coparticipación en la gestión y ejecución. Además, en este caso, se precisa asumir el reto de encajar este formato de trabajo con otras formas de colaboración que ya mantienen las dos cooperaciones, procurando así que su puesta en marcha no suponga un menoscabo de la capacidad de acompañamiento que tienen otras ya consolidadas. Difícilmente la Cooperación Triangular logrará hacerse un espacio si no es diseñada en función de la complementariedad con las acciones bilaterales que ambos países llevan a cabo y, sobre todo, con otra serie de iniciativas de carácter multilateral (Cooperación Iberoamericana, por ejemplo) en las que los dos participan desde hace años de forma muy activa. Todo ello implica un nivel de análisis previo que asegure que esta forma de actuación conjunta proporciona nuevas ventajas para el desarrollo frente a lo que se viene haciendo hasta el momento de forma particular.



# 7 Conclusiones generales de la evaluación



## 7 Conclusiones generales de la evaluación

En este último punto se van a resumir y generalizar las principales conclusiones del proceso evaluativo. Con base en las investigaciones y al análisis de la información disponible, se expondrán una serie de ideas globales que pretenden servir de orientación para las futuras acciones de la Cooperación Española con México.

### 7.1. Criterios para la orientación de la política

Definir la Política de Cooperación entre México y España es una tarea que les corresponde a ambos países. La importancia relativa de México y su nivel de desarrollo le permiten dialogar con España para determinar cuáles son los lineamientos del apoyo que desearía recibir. Al igual que ocurre en otros países, y quizá en este caso con mucha mayor rotundidad, la Cooperación Española debe establecer su marco de política con carácter general, con base siempre en el *Plan Director* que se encuentre en vigor, en el que un diagnóstico profundo y un análisis de sus ventajas comparativas den como resultado el conjunto de sectores sobre los que intervenir. Este tipo de ejercicios ya se realizan en la elaboración de los Planes de Actuación Especial y deben ser aún más fortalecidos como proceso básico y fundamental. El riesgo a evitar es caer en una cooperación basada en la oferta, que puede llegar a restar posicionamiento a la Cooperación Española. Por el contrario, su capacidad de responder y reconocer la demanda es lo que le puede procurar el papel que ambos países esperan que tenga.

Un primer comentario general debe estar referido a la dificultad intrínseca de diseñar una Política de Cooperación cuando los criterios están evolucionando tanto en el donante como en el receptor. En

el caso español ha sido evidente el esfuerzo por generar nuevos planteamientos de trabajo y principios de actuación de la Cooperación Española en su conjunto, algo que no ha ocurrido hasta bien entrado 2005 y durante todo el año 2006. El salto cualitativo ha sido muy importante, como demuestra el grado de definición del marco de actuación con el que se cuenta actualmente.

Por otra parte, las condiciones de México han hecho difícil asignar papeles a la Cooperación Internacional cuando el país se encontraba en un proceso de transición en diversos planos. A este hecho se une el encaje institucional, tanto a nivel federal en lo referido al diseño de políticas sociales y a la coordinación de la Cooperación Internacional, como a nivel estatal, basado en una nueva política de descentralización. El rango de coordinación entre ambos niveles de gobierno supone un factor importante a la hora de definir un marco de política que se asiente sobre objetivos consensuados y priorizados por las partes.

Sobre esta premisa, se puede concluir que la orientación de la política durante los años 2002 y 2006, pese a todo, ha estado bien orientada, aunque posiblemente su amplitud de objetivos le ha restado, en parte, capacidad de incidencia. La relación entre recursos disponibles, financieros y técnicos, y líneas de actuación a acometer presentan una proporción deficitaria. La Cooperación Española se ha planteado, y México ha considerado oportuno hacerlo, contribuir a cinco sectores prioritarios según la XII Subcomisión Mixta y a seis si se tiene en cuenta el Plan de Actuación Especial 2006-2008. Muchos sectores, algunos de ellos de un importante calado técnico y otros con una fuerte relación con decisiones políticas nacionales. En suma, un programa complejo de acometer si se pretende tener capacidad de influencia sobre el desarrollo nacional, sobre todo si no se tienen en cuenta las

múltiples dimensiones de la relación entre México y España. De hecho, la Política de Cooperación con México se desenvuelve en un marco estratégico compuesto por otros temas de igual o mayor importancia para la relación bilateral entre ambos países. Por esta razón, los principios de la Cooperación para el Desarrollo han de complementarse con otras formas de colaboración fuera de su ámbito, pero igualmente con impacto sobre el desarrollo de México. Nos referimos a la estrecha relación entre ambos países, que implica un nivel de diálogo político y de relaciones económicas y comerciales que superan en volumen a la Cooperación para el Desarrollo.

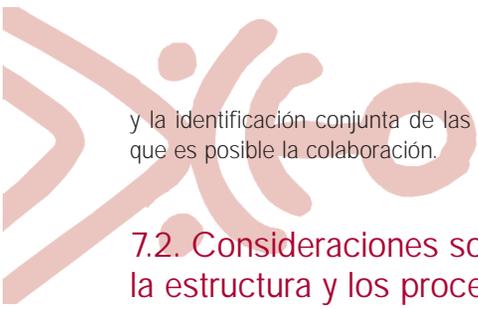
En el futuro, la cooperación entre ambos países debe considerar una mayor concentración sobre ciertos aspectos de interés mutuo, de forma coherente con la evolución de su relación bilateral. No es factible pretender apoyar en todos los sectores priorizados con el mismo nivel de especialización, poniendo a disposición de México elementos y aportes más allá de los recursos financieros. Unido a este beneficio intangible, la posibilidad de ejercer un efecto catalizador sobre el consenso, diseño y puesta en marcha de ciertas políticas públicas, o de articular institucionalmente a instancias nacionales y estatales para un trabajo conjunto, puede ser la clave de la contribución española. Para ello, junto a los fondos, se precisa capacidad de interlocución y la mayor cantidad de conocimientos técnicos posibles. Ello conllevará definir procesos para actuar en cada caso de manera ágil, atendiendo de forma puntual a las demandas en base a asistencia técnica de alto nivel. En este esquema se complementarían los programas permanentes (relacionados con la concentración sectorial, en materia de gobernabilidad y educación, por ejemplo) y se podría atender a ciertas acciones concretas de asistencia técnica que conllevaran un fuerte componente de transferencia de conocimiento y tecnología, que estuviesen basadas en sectores prioritarios para México pero donde no se precisara la puesta en marcha de un programa determinado y sí de asistencia técnica de duración y perfil muy específico.

Sobre la base de las prioridades mexicanas, la orientación de la Política de Cooperación de España debería estar más enfocada a aspectos institucionales que refuercen el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas. Este enfoque ha sido

recogido en el PAE 2006-2008 de forma explícita, por lo que se precisa ahondar en el planteamiento. Para ello se requieren procedimientos que permitan contar con la asistencia técnica que el país necesita. En este sentido, se plantean dos ámbitos relacionados con la coherencia y con la complementariedad. Respecto a la coherencia, se necesita profundizar en la relación entre ministerios y organismos relacionados con la Administración General del Estado que se encuentran trabajando en el país. De esta forma, se logrará una mayor capacidad de interlocución y, sobre todo, un mayor aprovechamiento de los recursos disponibles. En este esquema de planificación y trabajo conjunto deben participar de forma permanente y bajo el mecanismo más propicio para todos los agentes las Comunidades Autónomas, al menos aquellas que están representadas de forma permanente en el país.

Por otra parte, hay que alcanzar mayores niveles de articulación entre la Cooperación Bilateral y la Multilateral, y potenciar de manera específica la Cooperación Triangular con terceros países de menor desarrollo relativo. La presencia internacional de México, su vocación de donante y su esquema de colaboración con los organismos multilaterales de desarrollo permitirían diseñar un modelo de trabajo tripartito, entre España-México y algunas de las instituciones multilaterales presentes en el país. Así, la relación con PNUD, OIT, ONUDI y UNIFEM que mantienen ambos países conlleva una importante potencialidad de trabajo en asociación que prime la complementariedad y la mayor capacidad de impacto.

Por último, la orientación de la Política de Cooperación con México debe tener en cuenta en algún momento al sector privado español. La importante presencia de inversiones españolas, lejos de suponer una anécdota, puede ir convirtiéndose progresivamente en una oportunidad de mejorar la contribución al desarrollo mexicano. A raíz de los avances que se están produciendo en el marco general de la política española, donde se van definiendo vías de actuación conjunta y una mayor capacidad de reconocerse como actores de desarrollo, en el caso mexicano se abre una amplia posibilidad de llevar a la práctica estos planteamientos. Para comenzar, se debería pensar en definir mecanismos que permitan una mayor relación



y la identificación conjunta de las materias en las que es posible la colaboración.

## 7.2. Consideraciones sobre la estructura y los procedimientos de gestión

La Cooperación Española con México, entre 2002 y 2006, no ha contado con la adecuada capacidad técnica para cumplir adecuadamente con sus objetivos. O sobran expectativas o faltan capacidades, pero no se puede pretender estar presentes en todos los sectores acordados con falta de medios técnicos, humanos y económicos. Esta afirmación corresponde principalmente a la Cooperación Técnica, la canalizada por la Oficina Técnica de Cooperación, donde la rotación del personal y su escasa dotación han provocado una carga muy importante de trabajo en sus principales representantes. Es necesario, aquí, reconocer la significativa labor que han realizado las personas que han estado al frente de la OTC, tanto en la Coordinación General como en las labores técnicas y administrativas. Sin duda, han realizado un trabajo difícil de superar en vista a los recursos con los que han contado y el tamaño del reto que se les ha impuesto.

Una de las principales manifestaciones de esta insuficiencia de medios ha sido la ausencia de seguimiento y, sobre todo, la escasa participación en los asuntos técnicos de los proyectos que se han ejecutado. En la mayoría de las intervenciones no ha existido presencia de especialistas españoles con intensidad y periodicidad. En muchos casos, los proyectos han sido ejecutados y evaluados directamente por las contrapartes nacionales, mejorando de esta forma la apropiación pero incidiendo en el proceso de seguimiento y restando significado a la aportación que España puede hacer en cada tema según su experiencia y capacidades, elementos éstos de justificación y ventaja frente a otros posibles apoyos. Para lograr superar esta carencia no se han llevado a cabo suficientes misiones cortas de expertos ni se han potenciado las capacidades instaladas en el país a través de la representación de otros ministerios, instituciones u organismos del Estado español.

Se deben proponer esquemas de coordinación más formales entre agentes españoles, incorporando en

ellos a las ONGD, a las Comunidades Autónomas y a la Universidad, tema ya considerado en el PAE y que precisa de mayor profundización. La multiplicidad de actores es una de las ventajas que posee la Cooperación Española con México y, por tanto, la coordinación se debería considerar como una función prioritaria. En este sentido, también es preciso mejorar los niveles de complementariedad y apoyo mutuo entre la Oficina Técnica de Cooperación y el Centro Cultural de España en México. En ambos casos existen capacidades que sumadas proporcionarían mayores posibilidades de trabajo a la Cooperación Española en su conjunto. No se trata de que la orientación de ambos esté totalmente encajada pues, en cada caso, existe una Subcomisión Mixta que marca los ámbitos de colaboración. Sin embargo, sí puede producirse una distribución de funciones más lógica, junto a una relación más estrecha, sobre todo en aquellos temas en los que ambas unidades tienen interés en trabajar, profundizando así en lo expuesto en el PAE 2006-2008. En concreto, aspectos tales como interculturalidad y pueblos indígenas, recuperación del patrimonio cultural o comunicación pueden ser líneas de trabajo que aprovechen los recursos de uno y otro lado. Para ello, sería necesaria una mayor definición por parte de los servicios centrales de la AECID que favorezca la acción conjunta y planee la dotación de recursos teniendo en cuenta estas posibilidades.

Respecto a los procedimientos de gestión, es necesario poner en valor el potencial que posee el Fondo Mixto de Cooperación Técnica España-México. Se trata de un instrumento que asegura la coparticipación y la gestión compartida de los recursos, en el marco de una relación de asociación entre ambos países. Por ello, se supone que puede constituir el canal fundamental para financiar proyectos y programas en el país. Sin embargo, a la vista de la evolución reciente, la tendencia es a generar cada vez más acciones con base en subvenciones de Estado u otras formas de financiamiento. A juicio de los resultados de la evaluación, el Fondo Mixto debería tener mayor capacidad de atender las necesidades de la Cooperación Española en su conjunto, teniendo en cuenta, para ello, a las Comunidades Autónomas y a otros ministerios. Incluso un esquema de acercamiento a las iniciativas de Responsabilidad Social Corporativa del sector privado podría tener

cabida en este diseño. Para conseguirlo es necesario hacer una promoción más intensa de sus ventajas entre los actores mexicanos y españoles que participan en el programa de cooperación. Los encargados de hacerlo posiblemente sean la DGCTC y la OTC de la AECID. Por otra parte, dado el proceso de reforma que se está produciendo tanto en el contrato como en el reglamento del Fondo, sería el momento de aprovechar no sólo para integrar las acciones de Cooperación Triangular (como, de hecho, se está haciendo), sino también para facilitar la participación de otros actores. En este sentido, se aconseja evaluar la factibilidad de que la reforma pueda contener un mecanismo para replicar o hacer extensiva la financiación por esta vía teniendo como beneficiarios a los Estados y a los municipios.

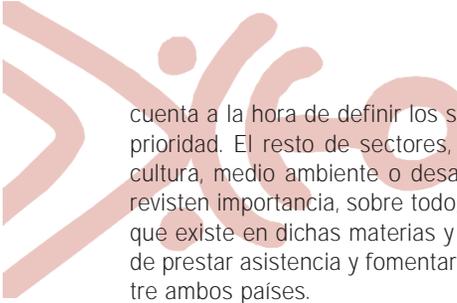
En la lógica de fortalecer la función del Fondo Mixto, y vistas las capacidades instaladas en las UCE, se aconseja reducir lo máximo posible el compromiso de ejecución de proyectos puntuales fuera de los sectores prioritarios. La mayor parte de los que se han evaluado están correctamente formulados y ejecutados. Posiblemente atiendan necesidades reales en todos los casos. Las contrapartes están apropiadas y reconocen el esfuerzo y apoyo de la Cooperación Española. Sin embargo, esta forma de actuar, si tomara proporciones significativas, supondría una restricción para poder llevar a cabo lo que se presupone que España tiene capacidad de ofrecer a México. A mayor número de proyectos en marcha (teniendo en cuenta que son acciones puntuales, muy centradas en una situación local y normalmente localizadas en áreas rurales), probablemente menor posibilidad de realizar esfuerzos en otras materias de mayor importancia estratégica. No se trata con esto de dejar de realizar acciones tangibles, reales y asociadas a un territorio concreto. Sin duda, se debe continuar con ellos pero reducidos a su mínima expresión y buscando con los mismos una experiencia piloto replicable posteriormente o una prueba sobre la conveniencia e impacto de una determinada política pública. Lo importante es que los esfuerzos, al menos de la Cooperación Gubernamental, vayan dirigidos más al apoyo de las áreas que México no puede realizar con sus propios recursos y capacidades. Además de la orientación de la acción, el tener en marcha un número significativo de proyectos,

cada uno vinculado a distintas formas de financiación y justificación (subvenciones, convocatorias abiertas, etc.), sobrecarga de forma importante la estructura administrativa.

### 7.3. Ventajas comparativas y complementariedad de los sectores prioritarios

Con la excepción del ejercicio realizado en el PAE, caso en el que se realizó un primer análisis que precisaría una mayor concreción de criterios y resultados, se percibe la ausencia de un análisis con base en las ventajas comparativas que podría tener la Cooperación Española en un país como México. Si bien se trata de justificar la prioridad de los sectores que reciben apoyo, dadas las condiciones en las que se encuentra el país, no se establecen criterios para relacionar éstas con las áreas en las que la experiencia española puede ser más interesante. Tampoco está claro, por el momento, cuál es el proceso de toma de decisiones en cuanto a las prioridades, ni hay la posibilidad de valorar si se trata de un proceso basado en la demanda o en la oferta. Esta reflexión surge de comprobar la ausencia de actuaciones en las que España intenta tener un liderazgo a nivel internacional, como es el caso del apoyo a las políticas de igualdad entre mujeres y hombres.

A juicio de diversos actores consultados, España posee potencial de liderazgo en varias materias. De hecho, ha comenzado tímidamente a ejercerlo en el ámbito de donantes de la Unión Europea. Las principales son aquellas que tienen que ver con la gobernabilidad, el fortalecimiento institucional y el aumento de capacidades para la participación de la sociedad civil. Estos asuntos son cruciales en estos momentos para México y hay pocos países que puedan acompañar el proceso de reforma y de toma de decisiones. Por ello, en estas áreas es preciso concentrar esfuerzos y proporcionar, a través de la cooperación, el correspondiente aporte y acompañamiento. A la Cooperación Española, en estos momentos, se le considera neutral, capaz de mantener contactos con las diferentes alternativas que representan la diversidad de actores públicos y privados del país, y ello es un bien intangible que se debe tener en



cuenta a la hora de definir los sectores de mayor prioridad. El resto de sectores, como educación, cultura, medio ambiente o desarrollo económico, revisten importancia, sobre todo, por la capacidad que existe en dichas materias y por la posibilidad de prestar asistencia y fomentar la asociación entre ambos países.

Por otra parte, la proyección internacional de México es uno de los temas a los que más interés se está prestando. La contribución en materia de cooperación se ha considerado una prioridad, para lo cual el Gobierno Federal tiene intención de crear la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional y, posiblemente, de aprobar una Ley de Cooperación Internacional. Ello ayudaría a fortalecer las labores de coordinación y articulación de la ayuda que se presta, y de la que aún se recibe. Contribuir a que México esté en el nivel que le corresponde en el contexto de la Cooperación Internacional debería ser una prioridad para países como España. Aprovechando la experiencia de relación en foros internacionales y en mecanismos multilaterales de carácter horizontal, tal es el caso del Sistema de Cooperación Iberoamericano, España puede contribuir a esta reforma. Para ello se debe tratar de consolidar un esquema de relación que dé lugar a un formato de Cooperación Triangular. Esta posibilidad ha sido desarrollada en otros puntos del documento, intentando justificar que este concepto implica más cosas que la simple prestación de asistencia técnica. Poner en común visiones y capacidades, y afrontar situaciones en países de menor desarrollo de forma conjunta, puede resultar una de las mayores contribuciones de la Cooperación Española hacia México.

## 7.4. Recomendaciones para la concentración geográfica

Respecto a la orientación geográfica, hasta la elaboración del PAE 2006-2008 ha sido un factor nominal ya que no ha existido una política de concentración en México. Si se tiene en cuenta el conjunto de acciones ejecutadas por AECID y por las Comunidades Autónomas y ONGD españolas, se está cerca de abarcar todo el país con

un conjunto de intervenciones poco relacionadas entre sí, con contrapartes y objetivos particulares, que generan un efecto de dispersión que va en detrimento de la eficiencia y eficacia de la Cooperación Española.

En general, la actual orientación, centrada en los Estados del sur y en el Distrito Federal (por su efecto sobre todo el país), parece muy conveniente. En esa zona sur es indudable que se concentran importantes niveles de pobreza y desatención de las necesidades básicas de la población. Sin embargo, lo que vale para ciertos países en los que existe gran concentración de ayuda internacional, en los que se producen convocatorias para agentes no gubernamentales, y en los que el Estado no tiene capacidad de llevar la atención necesaria a las demandas sociales, no tiene que valer necesariamente para el caso de México. De nuevo, es prudente tener una serie de áreas de atención prioritaria, con cuyas autoridades y sociedad civil se procurará establecer una relación más cercana. Teniendo en cuenta esto, parece complicado asegurar la coherencia en todas las intervenciones de la Cooperación Española y, sobre todo, en la política de asociación estratégica entre España y México. Por lo tanto, la orientación geográfica de la cooperación, en este caso, debería ser tomada en un sentido orientativo y no obligatorio, evitando así caer en contradicciones a lo largo de los próximos años.

Como conclusión, se puede proponer un sistema en el que se definan criterios, acordados con el conjunto de agentes de la Cooperación Española y considerando en cada caso sus prioridades, para concentrar geográficamente la ayuda. Factores que tengan que ver con aspectos sectoriales y con el cumplimiento de ciertos requisitos (corresponsabilidad de los Estados, aporte local, experiencia replicable, interés federal, coincidencia de acciones de diferente tipo y por parte de varios agentes, situaciones especiales motivadas por las dinámicas de frontera, etc.) y que aporten justificación a la actuación local-estatal. De esta forma, se estará consiguiendo llevar la Cooperación Española a los Estados, y facilitar la coordinación de ciertas políticas entre el Estado Federal y el resto de actores mexicanos. Buena parte de estos enfoques se consideran en el PAE 2006-2008, precisándose ahora una mayor concreción al respecto.

## 7.5. Principales lecciones aprendidas

Según lo expuesto hasta ahora, el caso de la cooperación con México posiblemente necesita una nueva forma de clasificación. Las categorías que aplica la Cooperación Española de país prioritario, país con atención especial y país preferente según el II PD 2005-2008 resultan escasas para definir y modelar la cooperación en este caso. Lo que ello implica en cuanto a priorización de sectores, aplicación de principios o utilización de instrumentos rige pero con limitaciones.

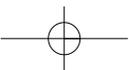
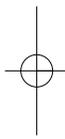
Por otra parte, existen principios fundamentales de la cooperación, como los que plantean la Declaración del Milenio o la Declaración de París, que no son aplicables en su totalidad al caso mexicano. Los principios sobre los que se basan de focalización, alineamiento, lucha contra la pobreza o armonización de donantes deben adaptarse a las circunstancias del país, como exponente del grupo de países de renta media y en su calidad de donante de ayuda. En este sentido, se necesita profundizar en la aplicación de dichos principios, pero desde un punto de vista diferente al que se aplica en países de alta concentración de ayuda. Por otra parte, sólo como ejemplo, México tiene asegurado el cumplimiento de los Objetivos del Milenio en los años establecidos para ello y puede financiar a las agencias del Sistema de Naciones Unidas que están presentes en el país. Sin duda, sigue mostrando carencias, tanto en número de excluidos del proceso de desarrollo, como en gobernabilidad o fortaleza de su sociedad civil. Lo que puede hacer pensar es que necesite explícitamente que alguien venga a indicarle cómo tiene que acometer dichos problemas. A nivel financiero, el país no depende de la ayuda internacional. Es más, posee presupuesto suficiente para financiar su propio desarrollo, tanto a nivel federal, como estatal y local. Por ello, lo que necesita es más bien acompañamiento, legitimidad

de procesos y mucho acceso a tecnología y conocimiento.

En segundo lugar, un país como éste tiene la suficiente capacidad de estructurar su demanda, solicitarla y gestionarla. Lo que para el donante implica una necesidad de ser flexible, adaptable a la petición y suficientemente capaz de interpretar la realidad y sus cambios para saber como puede colaborar de la mejor forma posible. En ocasiones, además, demostrará que la experiencia propia no es válida y mostrará avances en temas que ni siquiera se han producido en los países considerados desarrollados. Es posible, por tanto, que en alguna medida el interés por cooperar dé como resultado un beneficio mayor o igual para el que coopera que para el cooperado.

En tercer lugar, su potencial para ejercer un papel en el contexto internacional lo coloca como interlocutor en foros internacionales y en la toma de decisiones a nivel mundial. En estos ámbitos existe una gran posibilidad de coordinación y de afianzar su función como mediador y referente de otros países. Es miembro de la OCDE y ha alcanzado un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Es uno de los impulsores más decididos del esquema de colaboración iberoamericano y su influencia en aspectos que afectan a América Latina está fuera de toda duda. En más de una ocasión, España ha hecho frente común al lado de México en posicionamientos internacionales de gran relevancia.

En conclusión, la Cooperación Española debe generar un corpus de objetivos y resultados diferente para su Política de Cooperación con países como México. Sería asimilable, por ejemplo, en el ámbito de América Latina, a los casos de Brasil, Chile y, en alguna medida, Argentina y Uruguay. Con este tipo de países los resultados a alcanzar son otros, más basados en lo intangible y en la capacidad de trabajar conjuntamente.





# 8 Anexos



# Anexo. Prescripciones técnicas. Términos de Referencia para la evaluación intermedia de la Cooperación Española con México

## 1. Introducción

La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) dirige la realización de evaluaciones en el marco de las competencias asignadas en la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo y del Real Decreto 755/2005, de 24 de junio, en su artículo. 16 g) y h). La evaluación de las políticas, programas y proyectos de la Cooperación al Desarrollo es una de las actividades más relevantes para conocer el funcionamiento, los resultados y los efectos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española, herramienta especialmente necesaria para mejorar la calidad y la eficacia de las acciones de cooperación que España realiza en el exterior. En esta ocasión, de acuerdo al Plan de Evaluación 2006-2007 de la DGPOLDE, se prevé realizar la **evaluación de la Cooperación Española con México**.

La decisión de realizar esta evaluación responde a una serie de **razones**: México, considerado la décima economía mundial, es un país de renta media-alta, y como tal, pertenece al grupo de países de alto desarrollo humano. Sin embargo, presenta también elevados niveles de desigualdad, con un alto porcentaje de la población sin acceso a servicios sociales básicos y altos índices de pobreza. En este sentido, se hace necesario evaluar la Cooperación Española con México en su contribución al objetivo general de la ayuda al desarrollo: la lucha contra la pobreza.

En paralelo, México constituye un modelo para otros países de América Latina, especialmente en Centroamérica y el Caribe. Tomando en cuenta su experiencia, su imagen de referencia en la zona y las lecciones aprendidas de la Cooperación Sur-Sur que ha llevado a cabo, resulta pertinente realizar una evaluación para profundizar, de cara a futuro, el potencial de los procesos de Cooperación Triangular llevados a cabo entre la Cooperación Española, la mexicana y terceros países.

Otra de las razones que justifican la elección de México como país objeto de la evaluación es que la XII Subcomisión Mixta de Cooperación Técnico-Científica México-España, vigente durante cuatro años, finalizó en diciembre de 2006 y está previsto que la siguiente Subcomisión se firme este año, por lo que la evaluación puede contribuir al desarrollo de la XIII Subcomisión Mixta.

Igualmente, en el marco de la XII Subcomisión Mixta, se contempló el fortalecimiento institucional de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC) de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE)<sup>21</sup> mediante el proyecto de "Cuantificación de la Cooperación Técnica y Científica de México", realizado a través de una asistencia técnica de la DGPOLDE. Los objetivos del proyecto fueron, en primer lugar, diagnosticar las necesidades en materia de evaluación de la Cooperación Internacional de la

<sup>21</sup> La Secretaría de Relaciones Exteriores de México es la contraparte principal de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), a través de la DGCTC.

DGCTC; en segundo lugar, determinar los costes y beneficios que conlleva la actividad de la Cooperación Científica y Técnica de la SRE. Y, por último, establecer marcos estrechos de colaboración entre los dos Gobiernos en el ámbito de la Cooperación Triangular con Centroamérica y el Caribe.

Y, por último, en febrero de 2007 se publicó el Plan de Actuación Especial (PAE) de la Cooperación Española con México 2006-2008, por lo que la evaluación representará una buena oportunidad para aportar insumos al desarrollo de la planificación que inicia a partir de la elaboración del documento.

La presente será una **evaluación país, semi-mixta, formativa e intermedia**, realizada a través de un análisis de la Política Española de Cooperación con México y del examen de una muestra de los sectores en los que actúa. Su ámbito de estudio específico se determinará una vez examinada toda la documentación relativa a la Cooperación Española con México y realizadas las entrevistas con todos los agentes relevantes.

Será una evaluación gestionada con visión participativa y de aprendizaje. Para tal fin, se constituirá un **Comité de Seguimiento de la Evaluación**, en el que participarán los principales actores de la Cooperación Española con México, y se impulsará la creación de un espacio de participación en México en el que estarán representadas las contrapartes nacionales y, en la medida de lo posible, los beneficiarios, cuyas opiniones servirán para acotar el ámbito de la evaluación y contribuir a mejorar la fundamentación del contenido del informe y la retroalimentación constante durante todo el proceso.

Los **objetivos generales** de la evaluación son:

- Analizar la **trayectoria** de la Política de Cooperación Española con México en el periodo **2002-2006**, en particular, el diseño y el proceso de planificación, implementación y gestión de la ayuda.
- Examinar la **orientación** de la Política de Cooperación Española con México, reflejada en la formulación del Plan de Actuación Especial, con la vista puesta en la preparación y desarrollo de la XIII Subcomisión Mixta de Cooperación y del

futuro ciclo de planificación 2009-2012, en el marco del cumplimiento de los principios de la Declaración de París de Eficacia de la Ayuda.

- Valorar los **resultados** obtenidos de un número determinado de intervenciones de la Cooperación Española en México, pertenecientes a los sectores objeto de estudio de esta evaluación, prestando una atención especial a los procesos de *Cooperación Triangular* que España y México están llevando a cabo, en particular, con Centroamérica y el Caribe, de cara a fortalecerlos y replicarlos en otros países.

En cuanto a la utilidad de esta evaluación, se espera obtener **recomendaciones** respecto a elementos clave de la Cooperación Española con México, referentes tanto a su diseño y planificación, como a su gestión y ejecución. Así, algunos de los ámbitos específicos de los que se podrían extraer recomendaciones podrían ser:

- La **orientación** actual de la Cooperación Española con México, con el fin de replicar sus fortalezas y superar sus debilidades, en particular, en los sectores objeto de estudio de la evaluación.
- La profundización de las iniciativas de **Cooperación Triangular** llevadas a cabo por España y México con terceros países.
- La incorporación de las **lecciones aprendidas** de esta evaluación al diseño y desarrollo de la XIII Subcomisión Mixta de Cooperación.

## 2. Antecedentes

El marco de referencia para la delimitación de los antecedentes de la Cooperación Española con México, y base para esta evaluación, ha sido, en primer lugar, el análisis de la situación sociopolítica, económica e institucional de México y de sus estrategias de desarrollo. Asimismo, se ha contemplado a los principales actores de la Cooperación Internacional presentes en el país, tanto organismos internacionales como otras agencias bilaterales donantes. Y en último lugar, se ha elaborado un breve diagnóstico de la Cooperación Española en México, en particular, el marco normativo y de intervención, la evolución de la AOD, la distribución sectorial y geográfica, y los distintos actores de la Cooperación Española.

## 2.1. Contexto sociopolítico, económico e institucional de México<sup>22</sup>

México es el país latinoamericano más meridional de la región de América del Norte y el único que limita con Estados Unidos. El Estado mexicano está formado por un Distrito Federal y 31 Estados, divididos en municipios. Cuenta con una superficie de 1.972.550 km<sup>2</sup>, lo que le convierte en uno de los países más grandes de América Latina, y con una población estimada para el año 2003 de 104.213.503 habitantes, con un alto porcentaje de gente joven.

En el ámbito económico, México —la décima economía mundial— es un país de renta media-alta y, como tal, pertenece al grupo de países considerados de alto desarrollo humano. De acuerdo con el último Informe sobre Desarrollo Humano de México 2004 y el Informe sobre Desarrollo Humano 2005, es el país que se sitúa en el puesto 53. Respecto al Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG) y al Índice de Potenciación de Género (IPG), los puestos son 46 y 38, respectivamente. Todo ello coloca a este país en una posición privilegiada dentro de la región latinoamericana.

Sin embargo, México presenta también elevados niveles de desigualdad, con un alto porcentaje de la población sin acceso a servicios sociales básicos y altos índices de pobreza: según datos oficiales, el 10% de la población más rica acumula el 43% de la riqueza de todo el país, y el 26,3% de la población total vive con menos de dos dólares al día. El 9% de la población continúa sin acceso sostenible a una fuente de agua mejorada y el 23% de la población no tiene acceso a saneamiento. El 9,7% de la población adulta sigue siendo analfabeta.

De tal modo que la realidad que presentan algunos Estados del sur (Puebla, Veracruz, Oaxaca y Chiapas) es muy semejante a la observada en países latinoamericanos considerados por la Cooperación Española como prioritarios (Ecuador,

República Dominicana, Paraguay o Perú). Además, es en estos Estados donde se concentra la mayor parte de la población indígena y donde la mujer tiene un papel capital en la economía doméstica y en el desarrollo comunitario.

En la última década, México se ha caracterizado por la estabilidad de sus variables macroeconómicas, sin embargo, con los años su modelo de desarrollo se ha revelado como excluyente y con un alto costo social, sobre todo entre la población vulnerable. A esto hay que añadir que presenta una alta dependencia respecto a la economía estadounidense; que ha visto disminuida su capacidad de creación de empleos y de mejora del nivel de vida de la población; y que la economía se sostiene, en gran medida, en los ingresos derivados del petróleo y las remesas.

En el ámbito institucional, México se encuentra en periodo postelectoral, tras la celebración de elecciones en julio de 2006, en las que resultó ganador el Sr. Calderón, del Partido de Acción Nacional (PAN), siendo designado como presidente electo en el mes de septiembre.

De cara a superar todas estas deficiencias, debilidades y desigualdades, el Gobierno mexicano puso en marcha una serie de estrategias nacionales de desarrollo, entre las que destaca el **Plan Nacional de Desarrollo Social (PNDS) 2001-2006**, titulado "Superación de la pobreza: una tarea contigo". Este Programa reconoce que la igualdad de oportunidades, el desarrollo de capacidades, la seguridad, el impulso para la construcción de un patrimonio y la equidad son elementos esenciales para la construcción de una vía hacia el desarrollo pleno de las personas y del país, lo que le sitúa en plena sintonía con el *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*.

En el Plan Nacional se establecen unos objetivos en función de los cuales se han definido 13 ejes rectores de la política social de México, con sus correspondientes 11 estrategias y líneas de actuación, tareas y metas concretas. Así, los *objetivos* del PNDS son los siguientes:

- Reducir la pobreza extrema.
- Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables.

<sup>22</sup> Elaborado a partir del Plan de Actuación Especial de la Cooperación Española en México 2006-2008.

- Apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza.
- Fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario.

Entre los *ejes rectores* de la política social se encuentran:

- Fomentar el desarrollo social con respeto a los derechos y la dignidad de las personas.
- Impulsar un auténtico federalismo y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.
- Generar una política social con, de y para los pobres.
- Reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social.
- Fortalecer el desarrollo social con equidad de género.
- Respetar y proteger la diversidad étnica y cultural.

Por último, algunas de las *estrategias* establecidas son:

- Fomentar el desarrollo social y económico de las microrregiones de alta marginación.
- Impulsar el desarrollo de capacidades para impedir la transmisión intergeneracional de la pobreza.
- Promover oportunidades de empleo e ingresos de las personas y los hogares en condición de pobreza.
- Mejorar la seguridad de las familias y de las personas en condición de pobreza.
- Responder a los retos que enfrentan las mujeres en situación vulnerable y las familias pobres.
- Fortalecer el desarrollo con equidad y respeto de los pueblos indígenas.
- Sustentar la política social en la investigación y en la evaluación.

Las estrategias y las líneas de actuación que presenta el Gobierno de México a través de su PNDS 2001-2006 muestran, en general, una gran sintonía con las prioridades sectoriales y geográficas de la Cooperación Española. No obstante, habrá que esperar a que el nuevo Gobierno diseñe el próximo plan, donde se especifiquen los objetivos estratégicos, prioridades sectoriales y geográficas del nuevo ciclo de planificación.

## 2.2. La Cooperación Internacional con México<sup>23</sup>

Según datos de la Delegación de la Comisión Europea en México (DCEM), en 2004 los *principales donantes bilaterales* en el país fueron Estados Unidos (27,1 millones de euros) y Japón (20,2 millones de euros), seguidos de la CE y los países miembros de la Unión Europea (UE) (11,5 millones de euros), en concreto, Alemania (4,5 millones de euros), España (4,4 millones de euros) y Francia (3,4 millones de euros).

De acuerdo también con la DCEM, los *principales donantes multilaterales* son el Banco Mundial (con el 65% del total de la ayuda multilateral), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Los *principales sectores de intervención* de la AOD de estos países y organizaciones multilaterales son educación (aproximadamente el 17% del total), salud y población (5%), otros servicios sociales (35%), infraestructura económica y servicios (2%), producción (7%), multisectorial (15%) y otros (17%).

Pero el análisis de la Cooperación Internacional en México no sería completo si, aparte de definirle como país beneficiario de ayuda, no se aborda su papel como **donante de Cooperación Internacional**: en la actualidad, y debido a su crecimiento económico como país emergente, México se ha convertido en oferente de ayuda internacional a países de menor desarrollo, sin dejar por ello de ser receptor de cooperación.

Para el Gobierno mexicano, la Cooperación Internacional constituye un "instrumento fundamental de la política exterior en la promoción del desarrollo económico y social", y se recoge como uno de los principios normativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los ámbitos principales de la Cooperación Internacional vienen definidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND)

<sup>23</sup> Elaborado a partir del Mapeo de Donantes del Diagnóstico del Plan de Actuación Especial de la Cooperación Española en México 2006-2008.

2001-2006, que, a su vez, establece los *objetivos estratégicos* de las relaciones exteriores de México, entre los que destacan:

- Promover la democracia y los derechos humanos.
- Intensificar la participación de México en los foros multilaterales.
- Utilizar los esquemas de concertación regional.

La Secretaría de Relaciones Exteriores establece, entre otras, las siguientes *líneas estratégicas* de la Cooperación Internacional de México:

- Participación activa en el fortalecimiento de organismos intergubernamentales de vocación universal, regional y subregional.
- Entendimiento, diálogo y concertación entre países para el logro de objetivos comunes y la búsqueda de opciones que contribuyan a elevar los niveles de desarrollo nacional y mejorar las condiciones de vida de la población.
- Fortalecimiento de la cooperación para evitar la dependencia del exterior y fomentar procesos de desarrollo autosustentable.

Los *sectores prioritarios* de la Cooperación Internacional de México son los siguientes: desarrollo social y combate a la pobreza; medio ambiente y recursos naturales; ciencia y tecnología; educación; salud; tecnología de la información; sector agropecuario, y apoyo a pequeñas y medianas empresas.

Respecto a las *prioridades geográficas*, destaca la región de América Latina y el Caribe, con el objetivo principal de fortalecer los esquemas de concertación y diálogo político, aunque mantienen también relaciones de cooperación con regiones de África y Medio Oriente. Por otro lado, América del Norte, Europa y Asia-Pacífico aparecen como regiones importantes de cooperación pero en la vertiente de recepción.

Por tanto, existe una diferenciación geográfica en las relaciones bilaterales de cooperación en función del papel que desempeña México en la relación de cooperación, si es de oferta, de recepción u horizontal. Esta última, también llamada Cooperación Sur-Sur, es aquella que se realiza con otros países sobre la base del financiamiento conjunto y el

beneficio mutuo, el intercambio de experiencias y la formación de recursos humanos.

## 2.3. La Cooperación Española con México

### 2.3.1. Marco normativo y de intervención

Entre los principales documentos normativos de la Cooperación al Desarrollo española se pueden destacar:

#### Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo

La Ley 23/1988, de 7 de julio, define, en los artículos 5 y 6, las prioridades geográficas de la Política de Cooperación Internacional. Establece que la ayuda responderá a los objetivos de la política exterior del Estado y que se dirigirá, con especial atención, a los países menos desarrollados, señalando a Iberoamérica como área geográfica de actuación preferente.

#### I Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004

El *I Plan Director* (PD) de la Cooperación Española consideraba a Iberoamérica el área geográfica principal de cooperación, definiendo una serie de países como prioritarios, aunque México, por su nivel de desarrollo, no era considerado uno de los países programa. En este marco de referencia se establecen como *prioridades sectoriales*: necesidades sociales básicas; inversión en el ser humano; infraestructuras y promoción del tejido económico; defensa del medio ambiente; participación social, desarrollo institucional y buen gobierno; y prevención de conflictos. Y como *prioridades horizontales*: la lucha contra la pobreza, la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres y el medio ambiente.

#### II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008

El actual *Plan Director* considera a México como país preferente, al que se le dará una atención focalizada y puntual dirigida a las zonas geográficas y sectores sociales con menor desarrollo, para lo

## Anexo I. Prescripciones técnicas. Términos de Referencia para la evaluación intermedia de la Cooperación Española con México

cial, se ha elaborado un Plan de Actuación Especial (PAE) que deberá garantizar la coherencia de políticas de la Administración General del Estado, y su elaboración su ha coordinado con todos los actores de la Cooperación Española. Además, el PAE debe emplear todos los instrumentos de la Cooperación Española que resulten adecuados, articulando su complementariedad.

Las prioridades sectoriales establecidas por el Segundo *Plan Director* son:

- Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional.
- Cobertura de las necesidades sociales.
- Promoción del tejido económico y empresarial.
- Medio ambiente.
- Cultura y desarrollo.
- Prevención de los conflictos y construcción de la paz.

Como prioridades horizontales, el PD señala la lucha contra la pobreza, la defensa de los derechos humanos, la equidad de género, la sostenibilidad medioambiental y el respeto a la diversidad cultural.

Por otro lado, la Cooperación Hispano-Mexicana, en particular, se enmarca en los compromisos asumidos por ambos Gobiernos en los acuerdos, convenios, tratados y Subcomisiones Mixtas de Cooperación firmados entre ambos países. A continuación se enumeran los principales documentos:

- Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos, firmado el 11 de enero de 1990.
- Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica, firmado el 14 de octubre de 1997.
- Acuerdo complementario para el financiamiento de programas y proyectos de cooperación y Anexo, firmado el 25 de enero de 1996.
- Actas de las doce reuniones de Subcomisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica México-España, celebradas hasta la fecha.

### 2.3.2. Orígenes y evolución de la Cooperación Española con México

La **Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)** es el principal actor de la Cooperación Española con México. Es un organismo autónomo

adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. La Agencia es la responsable del diseño, la ejecución y la gestión de los proyectos y programas de Cooperación para el Desarrollo, ya sea directamente, con sus propios recursos, o bien mediante la colaboración con otras entidades nacionales e internacionales y organizaciones no gubernamentales.

La Agencia colabora con el Gobierno mexicano desde el año 1989. Desde entonces, la cooperación ha estado principalmente orientada al fortalecimiento institucional sobre todo en el ámbito de la gobernabilidad en las áreas de función pública, justicia, seguridad pública y Cooperación Electoral. En este mismo sentido, la AECI ha actuado también, entre otros, en los sectores de fortalecimiento del tejido económico, medio ambiente y patrimonio cultural.

El **Fondo Mixto de Cooperación Técnica y Científica México-España** es el principal instrumento de cooperación para la ejecución de proyectos específicos y actividades de cooperación en el país. Establecido en 1996, utiliza la modalidad de cofinanciación de los programas y proyectos, siendo compartidas las aportaciones monetarias y la gestión entre el Gobierno español y el mexicano. También existe financiación para la ejecución de determinados proyectos o programas en la modalidad de Subvención de Estado.

En el marco de programación de la AECI, aparte del programa bilateral, México se integra en el Programa de Cooperación Regional con Centroamérica, formado por ocho líneas de trabajo regionales: fortalecimiento y modernización de las Administraciones Públicas, salud, desarrollo sostenible y gestión medioambiental y de recursos naturales, prevención de desastres y reducción de vulnerabilidad ecológica, turismo, microempresa, pesca y género.

Asimismo, algunas actuaciones de la Cooperación Española con México pertenecen a los *programas horizontales* de la Dirección General de Cooperación con Iberoamérica (DGCIB) de la AECI:

- Programa Araucaria XXI de Sostenibilidad Ambiental.
- Programa de Gobernabilidad Democrática.
- Programa de Patrimonio para el Desarrollo.

- Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE).
- Programa Indígena.

Hasta la firma de la siguiente Subcomisión Mixta, prevista para 2007, el documento de referencia de la Cooperación al Desarrollo española con México es el *Acta de la XII Subcomisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica México-España (2003-2006)*, firmada en México en diciembre de 2002. En ella se evalúan de manera positiva los logros alcanzados desde la XI reunión y se propone focalizar la cooperación hacia las grandes líneas de planeación estratégica, de conformidad con las políticas nacionales de desarrollo, otorgando particular importancia a la calidad más que a la cantidad de las acciones, con el objetivo de contribuir a la estructuración de un programa integral de Cooperación Internacional para el desarrollo.

Por último, tal y como se mencionó anteriormente, en febrero de 2007 se publicó el documento definitivo del **Plan de Actuación Especial (PAE) de México**, que define los objetivos y líneas estratégicas de la Cooperación Española en el país en el periodo 2006-2008.

Para su elaboración, la OTC en México ha tenido en cuenta la aportación de los diferentes actores de cooperación:

- En cuanto al ámbito mexicano, se ha mantenido contacto con la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC) de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México, otras secretarías del Gobierno Federal, instituciones y ONG.
- En el ámbito multilateral, el diálogo más fluido se ha mantenido con la Delegación de la Comisión Europea en México y sus Estados Miembros.
- Y respecto al ámbito español, el proceso participativo se abrió tanto a los órganos consultivos de la Cooperación Española en Madrid, como a las oficinas y consejerías adscritas a la Embajada en México y la Cooperación Descentralizada presente en el país.

Las *prioridades sectoriales* identificadas en el documento borrador son las siguientes:

- Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional.
- Cobertura de las necesidades sociales básicas.

- Promoción del tejido económico y empresarial.
- Medio ambiente.
- Cultura y desarrollo.

Igualmente, están integradas todas las *prioridades horizontales* del *II Plan Director*, prestándose una atención especial a la sostenibilidad medioambiental y a la equidad de género.

Finalmente, las *prioridades geográficas*, identificadas en torno a tres zonas prioritarias, coinciden con las señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo Social de México 2001-2006, lo que supone un ejemplo de alineamiento con las políticas nacionales de desarrollo de los países socios:

- Prioridad 1. Estados del sur: México D. F., Puebla, Oaxaca y Chiapas.
- Prioridad 2. Estados colindantes: Michoacán, Guerrero y Veracruz.
- Prioridad 3. Resto del país.

### 2.3.1. La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española con México 2002-2005

Para finalizar el diagnóstico de la Cooperación Española con México, se muestran una serie de datos del periodo 2002-2005, último año del que se tienen datos. El total de AOD bilateral bruta destinada a México durante el periodo fue de 39.022.002 euros. Sin embargo, la AOD bilateral neta en dicho periodo fue de -78.690.477 euros<sup>24</sup>.

Según datos oficiales, la cifra de AOD bilateral bruta en el año 2002 fue de 15,3 millones de euros. Sin embargo, entre 2003 y 2004, el importe descendió, de manera considerable, hasta los 6,9 y 6,7 millones de euros, respectivamente. No obstante, en el 2005 el total de AOD volvió a subir hasta situarse en 9,9 millones de euros, lo que supuso un incremento del 48,61% respecto del año anterior. En el periodo analizado, el 29,29% de la ayuda se canalizó a través de ONGD, aunque en 2005 el porcentaje descendió hasta el 19,83%.

<sup>24</sup> Al analizar la evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo española con México no puede olvidarse que cada año se producen reembolsos derivados de los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), recibidos por México en años anteriores, por valor de 29 millones de euros de media. Por tal motivo, en el análisis se utilizan las cifras brutas de la AOD.

## Anexo I. Prescripciones técnicas. Términos de Referencia para la evaluación intermedia de la Cooperación Española con México

Tabla 1. Evolución del volumen de la AOD española dirigida a México (2002-2005)					
Evolución del volumen de ayuda	2002	2003	2004	2005	Total 2002-2005
<b>AOD bilateral bruta (euros)</b>	<b>15.363.042</b>	<b>6.991.204</b>	<b>6.704.307</b>	<b>9.963.449</b>	<b>39.022.002</b>
Variación nominal bruta respecto al año anterior (euros)	<b>8.727.449</b>	-8.371.838	-286.897	3.259.142	3.327.856
% Variación nominal bruta respecto al año anterior	131,52%	-54,49%	-4,10%	48,61%	50,15%
<b>AOD bilateral neta (euros)</b>	<b>-12.731.342</b>	<b>-23.480.512</b>	<b>-22.787.400</b>	<b>-19.691.223</b>	<b>-78.690.477</b>
Variación nominal neta respecto al año anterior (euros)	-19.711.340	-10.749.170	693.112	3.096.177	-26.671.221
% Variación nominal neta respecto al año anterior	-282,40%	4,43%	-2,95%	-13,59%	-382,11%
<b>Canalización de la ayuda</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Total 2002-2005</b>
AOD canalizada por ONGD (euros)	4.045.089	3.230.635	2.176.888	1.975.755	11.428.368
% de la AOD canalizada por ONGD/Total AOD bruta	26,33%	46,21%	32,47%	19,83%	29,29%

Fuente: *Seguimiento PACI 2005*, DGPOLDE.

La Cooperación Española con México se ha caracterizado por la participación de una **gran variedad de actores de cooperación**, tanto de la Administración General del Estado como de la Administración autonómica y local, así como por la actuación de distintas ONGD.

Según datos oficiales, en el periodo 2002-2005, el 53,62% de los desembolsos brutos de la AOD española en México corresponden a la

Administración General del Estado, el 31,95% a Comunidades Autónomas y el 14,36% a Entidades Locales.

En concreto, el principal actor ha sido el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, con un 38,36% del total, seguido de la Comunidad Valenciana (14,00%), el País Vasco (8,61%), el Ministerio de Educación y Ciencia (5,30%) y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (4,29%).

Tabla 2. Desembolsos brutos de la AOD por agentes (2002-2005)

Desembolsos brutos de AOD por agentes	2002	2003	2004	2005	2002-2005	%
<b>1. Administración General del Estado</b>	<b>7.271.871</b>	<b>3.759.387</b>	<b>4.506.802</b>	<b>5.384.596</b>	<b>20.922.656</b>	<b>53,62</b>
Ministerio de Administraciones Públicas	0	0	0	0	0	0,00
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	0	0	0	0	0	0,00
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	5.367.027	2.450.212	2.321.484	4.829.094	14.967.816	38,36
Ministerio de Cultura	29.550	0	26.600	0	56.150	0,14
Ministerio de Defensa	0	0	0	0	0	0,00
Ministerio de Economía y Hacienda	7.914	7.688	7.718	0	23.320	0,06
Ministerio de Educación y Ciencia	1.032.854	473.384	437.149	123.627	2.067.014	5,30
Ministerio de Fomento	24.000	0	57.390	0	81.390	0,21
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	0	62.493	813.209	28.567	904.268	2,32
Ministerio del Interior	262.010	245.055	229.780	156.061	892.907	2,29
Ministerio de Medio Ambiente	46.921	0	0	176.442	223.363	0,57
Ministerio de Sanidad y Consumo	14.644	6.690	9.375	0	30.709	0,08
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	486.952	511.666	604.096	70.805	1.673.519	4,29
Ministerio de Vivienda	0	0	0	0	0	0,00
Otras entidades públicas	0	2.200	0	0	2.200	0,01
<b>2. Comunidades Autónomas</b>	<b>5.438.954</b>	<b>2.233.169</b>	<b>1.546.363</b>	<b>3.248.764</b>	<b>12.467.249</b>	<b>31,95</b>
Andalucía	150.300	15.000	60.000	0	225.300	0,58
Aragón	3.500	4.000	0	0	7.500	0,02
Asturias	18.030	0	0	115.000	133.030	0,34
Baleares	43.897	52.435	0	0	96.332	0,25
Cantabria	160.000	0	0	0	160.000	0,41
Canarias	0	0	0	0	0	0,00
Cataluña	0	18.000	113.288	1.233.152	1.364.440	3,50
Castilla-La Mancha	252.365	0	0	0	252.365	0,65
Castilla y León	80.241	44.969	73.101	91.371	289.683	0,74
Extremadura	0	0	0	0	0	0,00
Galicia	53.265	0	0	273.93	80.658	0,21
La Rioja	0	112.000	28.000	40.000	180.000	0,46
Madrid	0	0	0	0	0	0,00
Murcia	41.727	40.002	0	14.075	95.804	0,25
Navarra	139.075	133.557	191.882	292.921	757.435	1,94
Pais Vasco	454.160	590.981	1.050.052	1.265.424	3.360.617	8,61
C. Valenciana	4.042.394	1.222.225	30.040	169.427	5.464.086	14,00
<b>3. Entidades Locales</b>	<b>2.646.207</b>	<b>997.448</b>	<b>630.383</b>	<b>1.330.089</b>	<b>5.604.127</b>	<b>14,36</b>
<b>4. Universidades</b>	<b>6.010</b>	<b>1.200</b>	<b>20.760</b>	<b>0</b>	<b>27.970</b>	<b>0,07</b>
<b>Total AOD bilateral bruta destinada al país (euros)</b>	<b>15.363.042</b>	<b>6.991.204</b>	<b>6.704.307</b>	<b>9.963.449</b>	<b>39.022.002</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Seguimiento PACI 2005, DGPOLDE.

## Anexo I. Prescripciones técnicas. Términos de Referencia para la evaluación intermedia de la Cooperación Española con México

La **distribución geográfica** de la Cooperación al Desarrollo a México se ha localizado tanto a nivel nacional como en los Estados del sur, la zona de mayor pobreza y vulnerabilidad: México D.F., Michoacán, Puebla, Oaxaca o Chiapas.

Respecto a la **distribución sectorial** de la ayuda, el Objetivo Estratégico que más fondos recibió en 2005 fue el de "Aumento de las capacidades humanas", con 3,3 millones de euros, el 34,09% de

los desembolsos. Dentro de este objetivo, el sector de educación alcanzó los 2,4 millones, el 24,43% del total. Los siguientes objetivos estratégicos priorizados fueron "Aumento de las capacidades económicas", con el 26,71%, y "Aumento de las capacidades sociales e institucionales", con el 12,07%.

La siguiente tabla refleja la distribución de la AOD a México en 2005 según objetivos estratégicos del *Plan Director 2005-2008*:

Tabla 3. Distribución de la AOD a México en 2005 por objetivos estratégicos del Plan Director 2005-2008		
Objetivos/líneas estratégicas del Plan Director	2005	% 2005
1. Aumentar las capacidades sociales e institucionales	1.202.417	12,07
2. Aumentar las capacidades humanas	3.396.808	34,09
2.1. Soberanía alimentaria	105.800	1,06
2.2. Educación	2.433.834	24,43
2.3. Salud	523.611	5,26
2.4. Protección de colectivos con mayor vulnerabilidad	36.000	0,36
2.5. Habitabilidad básica	236.776	2,38
2.6. Acceso a agua potable y saneamiento básico	60.787	0,61
3. Aumentar las capacidades económicas	2.661.272	26,71
4. Aumentar las capacidades para sostenibilidad ambiental	179.717	1,80
5. Aumentar la libertad y las capacidades culturales	946.521	9,50
6. Aumentar las capacidades y la autonomía de las mujeres	73.053	0,73
7. Prevención de los conflictos y construcción de la paz	0	0,00
Otras acciones relacionadas	2.833.751	28,44
Total AOD bilateral bruta (euros)	9.963.449	100,00

Fuente: *Seguimiento PACI 2005*, DGPOLDE.

### 3. Ámbito de la evaluación y actores implicados

De cara a lograr los *objetivos generales* establecidos para esta evaluación (analizar tanto la trayectoria

y la orientación de la Cooperación Española con México como los resultados concretos de algunas de sus intervenciones) ha sido necesario delimitar los **ámbitos de estudio** o dimensiones de análisis de la evaluación: sectorial, temporal y geográfico.

Respecto al **ámbito temporal** de la evaluación, éste abarcará el periodo 2002-2006, coincidiendo con la vigencia del *I Plan Director* de la Cooperación Española (2001-2004) y los primeros años del *II Plan Director 2005-2008*, como periodo transitorio hacia el nuevo proceso de planificación iniciado. El periodo señalado coincide también con la fecha de vigencia de la XII Subcomisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica México-España (2003-2006) y el Plan Nacional de Desarrollo Social de México (2001-2006).

Para la selección del **ámbito sectorial** de la evaluación de la Cooperación Española con México se han utilizado *dos criterios*: a) su relevancia cuantitativa para la AOD española en 2005; y b) los ámbitos temáticos identificados en el PAE considerados como más relevantes o novedosos para la Cooperación Española con México. Tras la primera reunión del Comité de Seguimiento de la Evaluación y la recepción de las propuestas de los actores participantes en el mismo, la selección definitiva del ámbito sectorial de la evaluación, según objetivos y líneas estratégicas del *II Plan Director*, ha sido la siguiente:

**Objetivo Estratégico 1. Aumento de las capacidades sociales e institucionales**

Sector de Gobernabilidad:

- Línea estratégica 1.c: Desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.

**Objetivo Estratégico 2. Aumento de las capacidades humanas**

Sector de Educación:

- Línea estratégica 2.2.c: Contribución a la mejora de la calidad de la educación.
- Línea estratégica 2.2.e: Continuidad y flexibilidad del sistema educativo.

**Objetivo Estratégico 5. Aumento de la libertad y las capacidades culturales**

Sector de Libertad y Capacidad Cultural:

- Línea estratégica 5.a: Cooperación con los pueblos indígenas.
- Línea estratégica 5.b: Cooperación cultural para el desarrollo, políticas culturales al servicio de los objetivos de desarrollo.

Posteriormente, la División de Evaluación y el equipo evaluador deberán proponer, conjuntamente, un número determinado de intervenciones como estudios de caso, cuyos resultados serán objeto de evaluación con base en el análisis del diseño y el proceso anteriormente realizado. La selección de las actuaciones deberá basarse en una serie de criterios acordados en el seno del Comité de Seguimiento, entre los cuales pueden encontrarse el presupuesto de las intervenciones, su fecha de inicio y finalización o la entidad financiadora.

Por último, y en relación con el **ámbito geográfico**, la evaluación se realizará a nivel *nacional*, aunque se prestará una atención especial a los Estados del sur de México, considerados prioritarios tanto en el PAE como en el Programa Nacional de Desarrollo Social: México D.F., Puebla, Oaxaca y Chiapas.

Igualmente, en todas las intervenciones se analizará de modo transversal la manera en que integran y contribuyen a la *equidad de género, a la sostenibilidad medioambiental, al respeto a la diversidad cultural y a la defensa de los derechos humanos, prioridades horizontales* de la Cooperación Española.

En relación a los **principales actores** de la Cooperación Española con México, fueron identificados las siguientes entidades o grupos de actores implicados, sus intereses y sus posibilidades de participación en el proceso, motivo por el cual la mayoría de ellos están representados en el Comité de Seguimiento de la Evaluación:

- Entidad coordinadora de la evaluación.
- Entidad financiadora de la Cooperación Española con México.
- Entidad gestora de la Cooperación Española con México.
- Otros actores de la Cooperación Española con México:
  - a) Administración General del Estado.
  - b) Comunidades Autónomas y Entes Locales.
  - c) ONGD.

Aparte del Comité de Seguimiento formalizado en Madrid, la evaluación contará también con un espacio de participación en México, que estará

formado por las principales contrapartes de la Cooperación Española en el país: Secretarías de Estado, instituciones federales o estatales, organizaciones de la sociedad civil, representantes de los beneficiarios, etc.

Por último, se han identificado una serie de **documentos** relativos a la Cooperación Española con México, aunque el equipo evaluador deberá hacer una búsqueda más intensiva de información con base en los tres niveles de análisis establecidos (diseño, proceso y resultados)<sup>25</sup>.

#### 4. Niveles de análisis de la evaluación

La evaluación de la Cooperación Española con México consiste en una evaluación del diseño, el proceso y los resultados de la Política de Cooperación Española con México, con los siguientes objetivos específicos y **niveles de análisis**:

- Primero, la evaluación del **diseño** de la Política de Cooperación Española con México, centrada principalmente en dos aspectos: el marco de planificación y la estrategia de intervención de la Cooperación Española con México.
- Segundo, la evaluación del **proceso de implementación y gestión** de la Política de Cooperación Española con México, examinando, entre otros aspectos, la estructura operativa de la Oficina Técnica de Cooperación, el funcionamiento del Fondo Mixto de Cooperación México-España y la ejecución de los programas y proyectos de cooperación hispano-mexicanos.
- Por último, la evaluación de **resultados** de la actuación de la Cooperación Española en los sectores clave señalados, que se concretará en un análisis de las intervenciones seleccionadas dentro de cada sector. En los estudios de caso aprobados por el Comité de Seguimiento, se examinarán tanto el ciclo como el desempeño institucional de cada intervención, valorando, entre otros elementos, su incidencia en la promoción de la igualdad de género, la sostenibilidad

medioambiental y la diversidad cultural y su coherencia con el Programa de Cooperación Regional con Centroamérica, las estrategias sectoriales y los programas horizontales de la AECI.

En función del contexto y el marco de intervención, *la evaluación de la política* valorará la calidad y coherencia del diseño, el alineamiento y adecuación al contexto de desarrollo del país y a las prioridades de la Cooperación Española, la armonización interna y con otros donantes, la coherencia y pertinencia de los sectores e instrumentos utilizados y de las áreas geográficas priorizadas, la idoneidad de los mecanismos de coordinación existentes, de cara al futuro ciclo de planificación 2009-2012. Asimismo, analizará la estructura de funcionamiento básica de la Cooperación Española en el país, así como la evolución y distribución cuantitativa de la AOD española en México en el periodo seleccionado.

*La evaluación de los sectores clave y las intervenciones concretas* que se propongan en el marco de las líneas estratégicas seleccionadas estará dirigida a analizar los resultados de las acciones de la Cooperación Española, la coherencia con el marco estratégico de la Política Española de Cooperación, la calidad de la identificación y formulación de los programas o proyectos en el contexto en que se desarrollan, la eficiencia de la gestión, la contribución en la creación y fortalecimiento de la capacidad institucional en el área geográfica seleccionada, así como el nivel de adecuación y apropiación en el marco de las políticas públicas regionales, locales y sectoriales. Asimismo, la coherencia y pertinencia de los instrumentos utilizados.

A partir del análisis, el equipo evaluador identificará las *principales fortalezas y debilidades de la Cooperación Española con México* y ofrecerá *recomendaciones* que sirvan para mejorar su actuación, orientadas principalmente al diseño estratégico, la gestión operativa, los instrumentos empleados y los resultados obtenidos, en cada una de las intervenciones evaluadas, en coherencia con el sector correspondiente y en el ámbito geográfico determinado. En esta apreciación se deberán incluir recomendaciones sobre el primer nivel —desarrollo de la Política de Cooperación Española— y recomendaciones específicas sobre los sectores y las líneas estratégicas y actuaciones evaluadas en el

<sup>25</sup> La relación de documentos se adjunta como Anexo 1 de los Términos de Referencia.

segundo nivel, así como un análisis sobre el modo en que tanto el diseño de la Política de Cooperación Española con México como su gestión contribuyen a los resultados generados.

## 5. Criterios y preguntas de evaluación

La presente evaluación considerará los **criterios de evaluación** de la Cooperación Española —*pertinencia, eficacia, eficiencia, viabilidad e impacto*—, valorando su grado de cumplimiento. No obstante, estos criterios serán complementados por otros como los establecidos en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda —*armonización, apropiación, alineamiento, gestión para resultados y mutua rendición de cuentas*— o los criterios de *coherencia interna y externa, concertación o concentración*.

Teniendo en cuenta dichos criterios, y su interrelación, se han determinado las **necesidades de información** que tienen que quedar cubiertas a lo largo del análisis, y se han definido algunas de las **preguntas de evaluación** fundamentales a las que el equipo evaluador tiene que dar respuesta<sup>26</sup>. Será función del equipo evaluador identificar las necesidades informativas más específicas del conjunto de actores de la Cooperación Española con México.

### 5.1. Apropiación

Ejercicio efectivo del liderazgo del país socio sobre sus políticas y estrategias de desarrollo:

- ¿De qué manera promueve la Cooperación Española el fortalecimiento de capacidades y respeto del liderazgo de México en sus procesos de desarrollo? Tanto a nivel de diseño de la política como en los sectores e intervenciones concretas.

### 5.2. Alineamiento

La Cooperación Española basa su estrategia en las Estrategias de Desarrollo Nacionales y Regionales, en sus instituciones y procedimientos:

- ¿Ha respondido y se ha basado la Cooperación Española con México en las prioridades de desarrollo de México en el periodo de estudio?
- ¿El Plan de Actuación Especial de la Cooperación Española con México es coherente con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006?
- ¿La Cooperación Española responde a las características nacionales de un país de renta media como es México?
- ¿Las intervenciones evaluadas en los sectores clave están contribuyendo a la consecución de los objetivos y resultados del Plan Nacional de Desarrollo Mexicano?

### 5.3. Coordinación y armonización entre actores de la Cooperación Española y con otros donantes

Las acciones de los agentes de la Cooperación Española y con otras agencias donantes se coordinan entre sí, y hacen una división del trabajo para evitar la dispersión de sus actuaciones:

- ¿Las actividades de la AECI en México se complementan entre sí y con el resto de actores de la Cooperación Española presentes en el país?
- ¿Cuáles son los mecanismos para la coordinación y concertación entre actores de la Cooperación Española? ¿Cómo es su funcionamiento?
- ¿Qué nivel de concentración geográfica y sectorial tiene la Cooperación Española con México?
- ¿Cuál es la participación de la Cooperación Española en los mecanismos de coordinación entre los actores internacionales, mesas de trabajo, cestas de donantes o nuevos instrumentos de cooperación?

<sup>26</sup> Las preguntas de evaluación están vinculadas a los distintos niveles de análisis señalados en el apartado 4.

## 5.4. Gestión orientada a resultados de desarrollo

Las intervenciones de la Cooperación Española se implementan y gestionan de manera que se focalizan en la consecución de resultados y en el uso de la información para mejorar la toma de decisiones:

- ¿Qué resultados de desarrollo están generando las intervenciones de la Cooperación Española en los sectores ámbito de la evaluación?

## 5.5. Mutua responsabilidad

La Cooperación Española y el país socio se rinden cuentas mutuamente sobre los procesos y resultados de desarrollo:

- ¿Qué mecanismos existen por parte de la Cooperación Española para proveer a las autoridades mexicanas de información transparente y comprensiva sobre los flujos de ayuda?

## 5.6. Pertinencia

Coherencia interna: articulación de los objetivos con los instrumentos de la Cooperación Española con el país en respuesta a las necesidades de desarrollo:

- ¿La Política Española de Cooperación al desarrollo con México es coherente con las directrices establecidas en los Planes Directores y los Documentos de Estrategia Sectorial que le atañen? ¿Y con el Programa de Cooperación Regional con Centroamérica y los programas horizontales de la AECI?
- ¿Existe una articulación adecuada entre los objetivos estratégicos, las líneas estratégicas, las actuaciones prioritarias y los instrumentos en el Plan de Actuación Especial de la Cooperación Española con México?

Coherencia externa: compatibilidad de los objetivos de la estrategia de intervención y de las intervenciones concretas con otras políticas y programas:

- ¿El resto de políticas públicas que inciden en México (política exterior, migración, comercio, deuda, inversión, seguridad o defensa) son coherentes con los principios de la Cooperación Española?

Adecuación de la estrategia de intervención de la Cooperación Española con México, tanto a nivel de prioridades sectoriales y horizontales como de instrumentos y actores, al objetivo de lucha contra la pobreza:

- ¿La definición sectorial de la Cooperación Española con México está claramente orientada a la lucha contra la pobreza? ¿Las actividades de la Cooperación Cultural han tenido una vinculación directa con la lucha contra la pobreza y el desarrollo?
- ¿Los instrumentos utilizados por la Cooperación Española con México, como por ejemplo el Fondo Mixto de Cooperación Técnico-Científica, han sido coherentes con el objetivo general de lucha contra la pobreza?

Adecuación de los objetivos de la Cooperación Española, de las prioridades sectoriales y horizontales, de los instrumentos e intervenciones, a las necesidades de la población más desfavorecida:

- ¿Los objetivos planteados en el PAE son coherentes con las necesidades del país y la población beneficiaria?
- ¿La priorización geográfica y sectorial de la Cooperación Española está orientada a los sectores poblacionales más desfavorecidos y las zonas geográficas con mayor índice de pobreza?

Adecuación de los objetivos y resultados de las intervenciones evaluadas al contexto en que se realizan.

## 5.7. Eficacia

Grado de cumplimiento de los objetivos planteados por la Cooperación Española, a nivel estratégico y operativo.

Contribución de la Cooperación Española, de su diseño estratégico y de la implementación de sus intervenciones, a la consecución de los objetivos de desarrollo de México:

- ¿Se están alcanzando los resultados previstos?  
¿Qué factores —internos o externos— han influido para el alcance de resultados?

Grado de avance en el cumplimiento de los objetivos estratégicos sectoriales y horizontales de la estrategia país.

Grado de cumplimiento de los objetivos generales y específicos en cada una de las intervenciones y de los factores que pudieran haber afectado positiva o negativamente al alcance de dichos objetivos:

- ¿Los instrumentos y modalidades utilizados por la Cooperación Española con México han contribuido a la consecución de los resultados?

## 5.8. Eficiencia

Medida del logro de los resultados en relación con los recursos utilizados: presupuesto asignado a la Cooperación Española con el país, y a cada una de las intervenciones y resultados obtenidos:

- ¿Cuál es el funcionamiento de los mecanismos de coordinación y concertación entre los actores de la Cooperación Española —ministerios, CCAA, EELL y ONGD— y coordinación y complementariedad entre los actores internacionales de cooperación, principalmente la Comisión Europea y los Estados Miembros?
- ¿Cuál es el funcionamiento de los mecanismos de cofinanciación y gestión de los programas y proyectos, como, por ejemplo, el Fondo Mixto de Cooperación Técnica-Científica?
- ¿Las iniciativas de Cooperación Triangular llevadas a cabo entre México y España con terceros países están teniendo resultados positivos? ¿Podrían replicarse en otros países?
- ¿Qué nivel de eficiencia en la consecución de resultados han tenido las intervenciones concretas?

## 5.9. Viabilidad

Probabilidad de continuidad de los procesos de desarrollo más allá del tiempo de acción de la Cooperación Española, con el mantenimiento y gestión de los

resultados obtenidos e incluso con la puesta en marcha de nuevas actuaciones complementarias.

Continuidad o complementariedad de las acciones en la Estrategia de Intervención 2006-2008 contemplada en el Plan de Actuación Especial.

Grado de implicación y apropiación por parte de las autoridades, las contrapartes y los beneficiarios.

## 5.10. Impacto

Efectos de las intervenciones de la Cooperación Española en la mejora de la calidad de vida de los beneficiarios, lucha contra la pobreza y la desigualdad y consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Efectos de las intervenciones de la Cooperación Española en el empoderamiento de la población más vulnerable, en particular, mujeres y pueblos indígenas.

Efectos de las acciones de la Cooperación Española en el campo de la gobernabilidad, la educación y la Cooperación Cultural para el desarrollo en la mejora de la calidad de vida de los beneficiarios.

## 6. Metodología y plan de trabajo

Tal y como se mencionó en la introducción, la evaluación de la Cooperación Española con México será una **evaluación semimixta**, lo que se traduce en que la División de Evaluación de DGPOLDE colaborará con el equipo evaluador a lo largo de las distintas fases de la evaluación, aunque respetando siempre la independencia del mismo.

La evaluación contará con **tres fases**, aparte de las actividades preparatorias, con una duración estimada de 28 semanas<sup>27</sup> a partir de la firma del contrato:

- Fase I. Estudio de gabinete.
- Fase II. Trabajo de campo.

<sup>27</sup> En la duración estimada de las 28 semanas estarían incluidos los plazos para la supervisión y validación de los Informes por la División de Evaluación, en torno a las dos semanas.

- Fase III. Elaboración y presentación del Informe Final.

## 6.1. Actividades preparatorias (duración estimada: dos semanas)

Presentación del programa de trabajo actualizado. Calendario y propuesta metodológica a desarrollar para el cumplimiento de las actividades y resultados descritos en este Pliego de Prescripciones Técnicas.

## 6.2. Fase I. Estudio de gabinete (duración estimada: cuatro semanas a partir de la validación del programa de trabajo)

A) Evaluación del diseño y la implementación de la política:

- Análisis de la documentación disponible referente a la Política de la Cooperación Española con México.
- Identificación y examen de la documentación referente al contexto de México y a las estrategias nacionales, regionales y locales de desarrollo.
- Examen de la documentación relativa a las acciones de cooperación de otros donantes, tanto internacionales como españoles, en México.
- Diseño de las herramientas para la recopilación, procesamiento y análisis de la información que garanticen la fiabilidad de las fuentes y el rigor del análisis.
- Identificación de informantes clave en sede (AE-CI, ministerios, CC AA, EE LL, ONGD) y en terreno (OTC, Centro Cultural, Secretaría de Relaciones Exteriores, otras secretarías y autoridades mexicanas, sociedad civil).
- Realización de entrevistas a los informantes clave en sede.
- Solicitud y examen de información adicional.

B) Identificación de las intervenciones en los sectores clave:

- Examen de la documentación relativa a los sectores ámbito de la evaluación.

- Análisis y diagnóstico de los sectores ámbito de la evaluación.
- Identificación de una muestra de intervenciones, con base en el análisis de la política y de los sectores clave, ejecutadas en el ámbito de las líneas estratégicas ámbito de esta evaluación. Éstas deberán ser lo más representativas posible del sector.
- Diseño de las herramientas metodológicas para la recogida, procesamiento y análisis de la información, que garanticen la fiabilidad de las fuentes y el rigor del procesamiento y análisis, en terreno.
- Redacción del *Informe Preliminar*, que deberá incluir, al menos, un análisis del diseño de la Política Española de Cooperación con México, un diagnóstico de los sectores clave, una propuesta sobre las intervenciones a evaluar y el diseño metodológico del trabajo de campo.
- **Producto Fase I: Informe Preliminar de la Evaluación.**

Una vez debatida la propuesta de intervenciones a evaluar con la División de Evaluación y con el Comité de Seguimiento, el equipo evaluador tendrá **dos semanas** para el diseño de la visita de campo:

- Selección y análisis de la documentación relativa a las intervenciones elegidas: documentos de formulación, diseño, seguimiento y evaluación; funcionamiento y gestión de los proyectos, acuerdos específicos, estudios de identificación, etc.
- Diseño de indicadores para el análisis de los criterios de evaluación de cada una de las intervenciones. Ampliación y actualización de indicadores contenidos en la oferta técnica base de adjudicación.
- Diseño de herramientas para la recopilación de información y el posterior análisis de la evaluación de resultados.
- Identificación de informantes clave en sede (AECI, Ministerios, CCAA, EELL, ONGD) y en terreno (OTC, Centro Cultural, Secretaría de Relaciones Exteriores, otras Secretarías y autoridades mexicanas, sociedad civil).
- **Producto: Diseño metodológico del trabajo de campo.**

### 6.3. Fase II. Trabajo de campo<sup>28</sup> (duración estimada: cuatro semanas desde la validación del diseño del trabajo de campo, y una semana más para presentar el Informe de trabajo de campo)

- Realización de entrevistas a los informantes clave en México y solicitud de información adicional a otras organizaciones y actores mexicanos, españoles e internacionales.
- Utilización de las herramientas metodológicas diseñadas para la recogida de información disponible en la OTC de México y otras instituciones.
- Realización de un número representativo de encuestas, que proporcione una perspectiva general del desarrollo de la Cooperación Española en el ámbito temporal y geográfico determinado, donde se han desarrollado las actuaciones de los sectores seleccionados para la evaluación.
- Análisis de resultados e impactos obtenidos.
- Redacción y entrega del *Informe de trabajo de campo*, que incluirá una memoria de las actividades realizadas en la misión de trabajo de campo.
- **Producto Fase II: Informe de trabajo de campo.**

### 6.4. Fase III. Elaboración y presentación del Informe Final (duración estimada: 13 semanas desde la validación del Informe de trabajo de campo)

- Se procederá a la redacción del Informe Final que integrará la evaluación de los distintos niveles de análisis.
- Deberá atenderse a las recomendaciones del apartado "Estructura del Informe" y sus principales conclusiones deberán ser presentadas en el Comité de Seguimiento y seguir los criterios establecidos en el apartado "Premisas de la evaluación".
- Los diferentes borradores de Informe Preliminar y Final serán remitidos por DGPOLDE a los miembros

del Comité de Seguimiento, en los términos que señalan las fases del ciclo de evaluación de la metodología de la Cooperación Española.

- **Producto Fase III: Informe Final de la Evaluación.** Incluirá los tres niveles de análisis integrados e interrelacionados. Tendrá como anexos el Informe Preliminar y el Informe de trabajo de campo, e incorporará los comentarios de la División de Evaluación y el Comité de Seguimiento.

El equipo evaluador presentará un borrador del Informe Final a las seis semanas desde el inicio de la Fase III. El borrador será validado por la División de Evaluación y el Comité de Seguimiento. A partir de entonces, el equipo evaluador dispondrá de otras dos semanas para incorporar los comentarios recibidos y presentar el informe definitivo a las 28 semanas desde la firma del contrato.

Finalizada la entrega del Informe Final, el equipo evaluador participará en las actividades de presentación y devolución de resultados. Una vez presentado el contenido del Informe al Comité de Seguimiento de la evaluación, se procederá a presentar ante las contrapartes mexicanas en el país. Dicha actividad será organizada por la OTC/SGCMACC con el apoyo de la DGPOLDE.

En todo caso, el equipo mantendrá su independencia de criterio y no deberá acordar los términos del informe con personas ajenas al mismo. Durante la celebración de las entrevistas, los evaluadores podrán optar, si lo desean, por no ser acompañados por personas ajenas al equipo evaluador. Se recomienda la utilización de la *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española* (1998; actualizada en 2001) y la revisión del *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española* (2007).

## 7. Estructura y presentación de los Informes de Evaluación

El **Informe Preliminar** no podrá sobrepasar las 50 páginas y deberá contener, preferiblemente, los siguientes elementos:

1. Breve diagnóstico del contexto sociopolítico, económico e institucional de México y de la Cooperación Internacional en el país.

<sup>28</sup> Obligatoriedad de presencia en el terreno de los expertos principales del equipo.

## Anexo I. Prescripciones técnicas. Términos de Referencia para la evaluación intermedia de la Cooperación Española con México

2. La Política de Cooperación Española con México en el período 2002-2006:
  - Orígenes y evolución de la Cooperación Española con México.
  - Reconstrucción del diseño y la estrategia de intervención.
  - Análisis de los principales actores, sectores de actuación y áreas geográficas.
3. Primeras valoraciones y recomendaciones de cara a la XIII Subcomisión Mixta de Cooperación Técnico-Científica México-España y proposición de las intervenciones que serán objeto de evaluación<sup>29</sup>.
4. Metodología de trabajo: recopilación y análisis de la información (cuantitativa y cualitativa), y desarrollo de indicadores para la evaluación.
5. Análisis del Tercer nivel: Resultados de las intervenciones objeto de estudio (ámbito sectorial, temporal y geográfico).
6. Conclusiones de la evaluación de la Cooperación Española con México.
7. Recomendaciones y lecciones aprendidas (apartado específico relativo a la XIII Subcomisión Mixta de Cooperación Científico-Técnica).
8. Anexos.

El Informe Final de Evaluación no excederá las 70 páginas, e irá acompañado de un Resumen Ejecutivo, de un máximo de diez páginas.

Junto al Resumen ejecutivo se contemplarán las tablas de valoración del cumplimiento de los objetivos de la ayuda y de valoración del desempeño del objeto de evaluación contenidas en la metodología antes recomendada. Asimismo, se deberá presentar una ficha-resumen de la evaluación siguiendo el formato establecido por el CAD de la OCDE para el inventario de evaluaciones de esta institución.

Respecto al **Informe de trabajo de campo**, este debería recoger una memoria de las actividades realizadas (entrevistas, reuniones, visita a proyectos, encuestas o grupos de trabajo con beneficiarios, etc.) y una primera conclusión respecto a los ámbitos de estudio de la evaluación.

Por último, es conveniente que el **Informe Final** se estructure siguiendo el esquema que se presenta a continuación, aunque la estructura definitiva se acordará con el equipo evaluador en la *Fase III de elaboración y presentación del Informe Final*.

### 1. Introducción:

- a) Estructura de la documentación presentada.
- b) Antecedentes y objetivo de la evaluación.
- c) Metodología empleada en la evaluación.
- d) Condicionantes y límites del estudio realizado.
- e) Presentación del equipo de trabajo.

2. Preguntas y criterios de evaluación.
3. Análisis del Primer nivel: Diseño de la Política de Cooperación Española con México.
4. Análisis del Segundo nivel: Proceso de Gestión e Implementación de la Política de Cooperación Española con México.

Tras su presentación en formato electrónico y una vez aprobado, el equipo entregará cinco copias en papel de la versión definitiva del Informe Final, encuadradas en formato Din-A4, cinco CD's con el documento en formato electrónico y las fotografías que sean requeridas por la DGPOLDE con las especificaciones necesarias para la publicación del informe.

## 8. Equipo evaluador

El equipo evaluador responsable del nivel de resultados deberá estar compuesto por un mínimo de cuatro expertos o expertas, cuya disponibilidad se deberá explicitar en la oferta. Se acreditará:

- Experiencia en evaluación de Cooperación para el Desarrollo y amplio conocimiento de la Cooperación Internacional y de las técnicas y metodologías de evaluación.
- Experiencia general en la planificación, programación, gestión y evaluación de la Cooperación al desarrollo, y en el ámbito de la Cooperación a nivel institucional.
- Expertos en los sectores seleccionados: Gobernabilidad, Educación y Cultura para el Desarrollo, con experiencia en el terreno de preferencia México o Centroamérica. Se valorará la experiencia adicional

<sup>29</sup> Propuesta que habrá de ser validada entre los miembros del Comité de Seguimiento.

en análisis de políticas de igualdad de género, análisis sociocultural y en temas de derechos humanos.

- Asimismo se deberán acreditar formación y trabajos realizados en los últimos años (el director del equipo entre cinco y diez años de experiencia en evaluación y el resto de miembros del equipo una media de cinco años).

Se valorará positivamente que, al menos, un miembro del equipo sea mexicano o mexicana, o que disponga de conocimientos acreditados sobre el país.

El equipo deberá asegurar la capacidad de analizar todos los aspectos que incluye la cobertura temática del presente Pliego de Prescripciones Técnicas, tanto técnica como operativa.

Se valorará la relación por antigüedad y experiencia en evaluaciones realizadas con la consultora de aquellos expertos asociados que no formen parte de la plantilla laboral permanente de la empresa. Para ello será necesario acreditar quienes son los expertos asociados ad hoc para esta evaluación, describir breve contenido de los trabajos anteriores con la empresa licitadora y fechas en que se llevaron a cabo. Será necesaria la declaración de exclusividad por escrito de cada uno de los profesionales del equipo evaluador respecto al objeto de este contrato, así como el compromiso formal de pertenecer al equipo evaluador durante el tiempo de vigencia del contrato.

Asimismo, durante la fase de valoración de ofertas el órgano contratante podrá solicitar entrevistas personalizadas con los expertos acerca de los aspectos técnicos de las mismas.

El director/a del equipo actuará en todo momento como interlocutor y representante ante la División de Evaluación de la DGPOLDE, y ostentará la acreditación facilitada por esta Dirección a la hora de contactar con los responsables e implicados en los proyectos. Cualquier cambio en la constitución del equipo evaluador deberá ser previamente notificado a la DGPOLDE.

Se trata de una evaluación semimixta, de tal manera que el equipo evaluador podrá recibir acompañamiento del personal de la DGPOLDE o AECl-OTC tanto en España como en terreno, pero sin interferir en el trabajo de los evaluadores y garantizando su independencia en el desarrollo del trabajo y en la emisión del informe.

Por otro lado, la División de Evaluación de la DGPOLDE coordinará y supervisará al equipo evaluador. Asimismo, la DGPOLDE aprobará y calificará la labor del adjudicatario del contrato y certificará los trabajos para la autorización del pago.

## 9. Premisas de la evaluación

La evaluación consiste en un análisis exhaustivo y riguroso de la Política de Cooperación Española con México, cuyo objetivo general es la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Por esta razón, el equipo evaluador debe cumplir ciertos requisitos, tanto profesionales como éticos, entre los que se destacan:

- **Anonimato y confidencialidad.** La evaluación debe respetar el derecho de las personas a proporcionar información asegurando su anonimato y confidencialidad.
- **Responsabilidad.** Cualquier desacuerdo o diferencia de opinión que pudiera surgir entre los miembros del equipo o entre éstos y los responsables, en relación con las conclusiones o recomendaciones, debe ser mencionada en el informe. Cualquier afirmación debe ser sostenida por el equipo o dejar constancia del desacuerdo sobre ella.
- **Integridad.** Los evaluadores tendrán la responsabilidad de poner de manifiesto cuestiones no mencionadas específicamente en los Términos de Referencia, si ello fuera necesario para obtener un análisis más completo de la intervención.
- **Independencia.** El equipo evaluador deberá garantizar su independencia de la intervención evaluada, no estando vinculado con su gestión o con cualquier elemento que la compone.
- **Incidencias.** En el supuesto de aparición de problemas durante la realización del trabajo de campo o en cualquier otra fase de la evaluación, éstos deberán ser comunicados inmediatamente a la DGPOLDE. De no ser así, la existencia de dichos problemas en ningún caso podrá ser utilizada para justificar la no obtención de los resultados establecidos en el presente pliego de Prescripciones Técnicas.
- **Convalidación de la información.** Corresponde al equipo evaluador garantizar la veracidad

de la información recopilada para la elaboración de los informes, y en última instancia será responsable de la información presentada en la evaluación.

- **Informes de Evaluación.** La difusión de la información recopilada y del Informe Final es prerrogativa de la DGPOLDE.
- **Entrega de los informes.** En caso de retraso en la entrega de los informes o en el supuesto de que la calidad de los mismos sea manifiestamente inferior a lo pactado con esta Dirección General, serán aplicables las penalizaciones previstas en el Pliego de Cláusulas Administrativas.

En todo caso, la DGPOLDE se reserva el derecho a conducir la evaluación y/o decidir sobre sus distintos aspectos.

## 10. Autoría y publicación

Los miembros del equipo evaluador y, en su caso, la empresa consultora, delegarán todo derecho de autor en la SECI, que, si lo considera conveniente, podrá proceder a la publicación del Informe Final, en cuyo caso los evaluadores o la empresa consultora serán citados como autores del texto.

Como mecanismo adicional de difusión de las conclusiones, la SECI podrá solicitar al coordinador/a del equipo evaluador y a alguno de sus miembros que presenten los resultados y las enseñanzas obtenidas en sesiones de trabajo con personal de la cooperación española.

## 11. Calendario de la evaluación

- **Inicio:** octubre-noviembre 2007 (duración de 28 semanas).
- **Presentación del Programa de trabajo:** Dos semanas desde la firma del contrato.
- **Entrega del Informe de Gabinete o Preliminar:** Siete semanas a partir de la firma del contrato. Se presentará a las cuatro semanas desde la validación del programa de trabajo.
- **Entrega de la Memoria del trabajo de campo:** Catorce semanas a partir de la firma del contrato. Se establecerá para la realización del trabajo de campo, un periodo mínimo de cuatro

semanas a partir de la validación del Informe Preliminar y del diseño metodológico de la misión de campo, y de una semana adicional más para la presentación del Informe de trabajo de campo.

- **Entrega del borrador del Informe Final de la Evaluación:** Veintiuna semanas a partir de la firma del contrato. Se presentará en un plazo de seis semanas a partir de la validación de la memoria de campo.
- **Entrega del Informe Final de la Evaluación:** Veintiocho semanas a partir de la firma del contrato. La División de Evaluación validará el borrador del Informe Final en un plazo de dos semanas. Convocará al Comité de Seguimiento para que revise el informe y envíe sus comentarios en el plazo de dos semanas. El equipo evaluador tendrá que incorporar dichos comentarios y presentar el Informe Final de la Evaluación en las siguientes dos semanas.
- **Actividades de devolución de resultados:** Posterior a la entrega del Informe Final, se establecerán en plazo de vigencia del contrato.

## 12. Presentación de la propuesta técnica y criterios de valoración

Además de la documentación requerida para acreditar la solvencia técnica establecida en el pliego de Cláusulas Administrativas, se deberá aportar una propuesta metodológica para el desarrollo de los elementos de este Pliego de Prescripciones Técnicas, que deberá incluir una aproximación al objeto de estudio de la evaluación, una matriz de evaluación que contenga los indicadores propuestos<sup>30</sup> y un cronograma con los plazos previstos para la realización de los trabajos. Una vez adjudicado el contrato, se revisará la propuesta técnica con la DGPOLDE. Las modificaciones en la propuesta adjudicada deberán ser notificadas y autorizadas por la DGPOLDE.

Madrid, 22 de junio de 2007.

<sup>30</sup> Véase Anexo 2.

## Anexo 1. Documentación utilizada para la elaboración de los Términos de Referencia para la Evaluación

### Documentos de la Cooperación Española

- Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo (1998).
- Plan Director de la Cooperación Española 2001-04.
- Plan Director de la Cooperación Española 2005-08.
- Plan de Actuación Especial de Cooperación Española con México 2006-2008 y herramienta metodológica para su elaboración (2007). <http://www.mae.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/Publicaciones+y+documentacion/#secPAE>
- Seguimiento del Plan de Actuación de Cooperación Internacional (PACI) 2005.
- Sanz, B. y Ruiz, A.: La Cooperación Técnica y Científica de México. Informe de Diagnóstico en materia de Planificación, Seguimiento y Evaluación, División de Evaluación, DGPOLDE (2006).
- Metodología de Evaluación de la Cooperación Española (1998; 2ª Edic. 2001).
- Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española (2007).
- Protocolos de Seguimiento de la Cooperación Española.
- Estrategias sectoriales de la Cooperación Española.
- Programa de Cooperación Regional con Centroamérica.
- Programa Araucaria XXI de Sostenibilidad Ambiental.
- Programa de Gobernabilidad Democrática.
- Programa de Patrimonio para el Desarrollo.
- Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE).
- Programa Indígena.
- Programación Operativa de la DGCIB-AECI.

### Documentos de estrategias y programas nacionales de desarrollo de México

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

- Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006. [http://www.gobernacion.gob.mx/compilacion\\_juridica/webpub/Prog02.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/compilacion_juridica/webpub/Prog02.pdf)
- Plan Nacional de Desarrollo Social (PNDS) 2001-2006. [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)
- Informe Bienal de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, Cooperación Técnica y Científica de México 2003-2004. <http://dgctc.sre.gob.mx/?publicaciones/informes>

### Convenios y Acuerdos Hispano-Mexicanos<sup>31</sup>

- Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos, firmado el 11 de enero de 1990.
- Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica, firmado el 14 de octubre de 1997.
- Acuerdo Complementario para el financiamiento de programas y proyectos de cooperación y Anexo, firmado el 25 de enero de 1996.
- Acta de la XII reunión de la Subcomisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica México-España, firmada el 20 de diciembre de 2002.
- Actas de anteriores Subcomisiones Mixtas.
- Informes de Seguimiento o finales de Programas y Proyectos.

### Otros documentos

- Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX). *Claves de la Economía Mundial*. Madrid, ICEX, 2005. <http://www.icex.es>
- Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano de México 2004*, México, PNUD, 2005. <http://www.undp.org.mx/>
- Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD): *Informe sobre Desarrollo Humano*, México, PNUD, 2005. <http://www.undp.org.mx/>

<sup>31</sup> La AECI/OTC nos ha facilitado una gran cantidad de información acerca del marco normativo y de los informes tanto finales como de seguimiento de la Cooperación Española con México.

## Anexo 2. Modelo de matriz de evaluación para la presentación de propuestas

Criterio				
Dimensión	Pregunta de evaluación	Aclaraciones	Indicadores de evaluación <sup>32</sup>	Fuentes <sup>33</sup>

<sup>32</sup> A rellenar por el equipo evaluador.

<sup>33</sup> Ídem.



## Anexo. Equipo de evaluación

DIRECTOR DE EVALUACIÓN	
<b>FERNANDO MUDARRA RUIZ</b> Nacionalidad: ESPAÑA	<b>Títulos</b> <b>Economista. Máster en Desarrollo Económico en América Latina.</b> <i>Doctorando en Gestión y Planificación de Empresas.</i>
<b>Áreas de experiencia específica</b>	<b>Experiencia general</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipo Dirección PDS Región Brunca-Puntarenas.</li> <li>• Director Fortalecimiento Municipal y Gestión de Servicios Públicos en Guatemala.</li> <li>• Elaboración Plan Estratégico de Quetzaltenango.</li> <li>• Colaboración técnica Programa de Desarrollo Sostenible Cuenca Binacional Sixaola.</li> <li>• Colaboración técnica Informe de Desarrollo Humano de Honduras.</li> <li>• Formulación y evaluación de Proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinador general de la Cooperación Española en Bolivia y Honduras.</li> <li>• Planificación estratégica.</li> <li>• Proyectos de capacitación.</li> <li>• Gestión integral del ciclo de proyectos.</li> <li>• Estrategia de Desarrollo Territorial y Planes de Acción.</li> <li>• Mejora de la gestión institucional.</li> </ul>
<b>Principales funciones. Dedicación completa a la evaluación intermedia</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección y coordinación de los trabajos.</li> <li>• Conceptualización general y elaboración de Informes Finales.</li> <li>• Definición de la metodología de trabajo de los consultores y dirección del equipo de especialistas; planificación del proyecto.</li> <li>• Interlocución permanente con el Comité de Seguimiento de la Evaluación y con la coordinación de DGPOLDE.</li> <li>• Trabajo de campo para entrevistas con actores institucionales en España y México.</li> <li>• Evaluación de los procedimientos de gestión de la Cooperación Española en México.</li> </ul>	

ESPECIALISTA EN EVALUACIÓN DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO		
<b>RAÚL SERGIO GALLARDO DE MARCO</b> Nacionalidad: ESPAÑA	<b>Títulos</b>	<b>Economista.</b> <i>Máster de Procesos y Políticas de Desarrollo en América Latina. Máster de Proyectos y Programas de Cooperación al Desarrollo. Máster de Comercio Exterior. Doctorando en Economía Aplicada.</i>
<b>Experiencia específica</b>		<b>Experiencia general</b>
<p>Sostenible de: Cuenca Binacional del río Sixaola; provincia de Chiriquí PN; región Pacífico Central-CR; región Puntarenas-Brunca; director Estudio Sectorial Turismo en región Huétar Atlántica.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesor de Dirección Plan Nacional del Ordenamiento Territorial de El Salvador.</li> <li>• Director de numerosos planes y proyectos (desarrollo, regional y local).</li> <li>• Consultor internacional en proyectos financiados por organismos multilaterales.</li> <li>• Director internacional de EPYPSA.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Director Estrategias para el Desarrollo</li> <li>• Economía territorial y urbana.</li> <li>• Formulación y evaluación de proyectos y programas.</li> <li>• Planeación estratégica de ciudades y regiones.</li> <li>• Planes indicativos de ordenamiento territorial funcional.</li> <li>• Amplia trayectoria con organismos multilaterales.</li> <li>• Dirección y coordinación de equipos multidisciplinares.</li> </ul>
<b>Principales funciones. Dedicación completa a la evaluación intermedia</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo a la dirección del proyecto.</li> <li>• Evaluación de la planificación de la Política de Cooperación Española con México.</li> <li>• Control de calidad e la recopilación y análisis de la información primaria.</li> <li>• Trabajo de campo para entrevistas con actores institucionales en España y México.</li> <li>• Apoyo en la elaboración de Informes Finales.</li> </ul>		

ESPECIALISTA EN EVALUACIÓN DE PROYECTOS		
<b>ALFONSO CALZADILLA BEÚNZA</b> Nacionalidad: ESPAÑA	<b>Títulos</b>	<b>Arquitecto urbanista.</b>
<b>Áreas de experiencia específica</b>		<b>Experiencia general</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Director de Proyectos de infraestructuras básicas de la Cruz Roja en programas de reconstrucción post-Mitch en Centroamérica (1999-2004).</li> <li>• Coordinación y elaboración de estudios y proyectos infraestructurales y territoriales.</li> <li>• Formulación proyectos de infraestructuras plan de acción: PDS región Brunca-Puntarenas.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestructuras y servicios básicos.</li> <li>• Gestión de riesgos y manejo de desastres.</li> <li>• Ordenamiento territorial y urbanismo.</li> <li>• Formulación y evaluación de proyectos.</li> <li>• Coordinación de equipos multidisciplinares.</li> </ul>
<b>Principales funciones. Dedicación completa a la evaluación intermedia</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de proyectos seleccionados en el terreno.</li> <li>• Elaboración de informes y recogida de información primaria.</li> <li>• Entrevistas con actores centroamericanos para evaluación de Cooperación Triangular.</li> <li>• Análisis y procesamiento de información primaria y secundaria.</li> </ul>		

### ESPECIALISTA EN GOBERNABILIDAD Y SITUACIÓN DE MÉXICO

**RAFAEL VALDIVIA  
LÓPEZ**  
Nacionalidad: MÉXICO

**Títulos**

**Planificador urbanista.** *Licenciado en Diseño de Asentamientos Humanos (licenciado Planeación Territorial); Especialista en Planeación y Gestión Urbana; Especialista en Inteligencia Artificial y Sistemas Expertos; Maestría en Administración Pública.*

#### Áreas de experiencia específica

- Sistemas de información.
- Planeación y gobernabilidad del territorio. Planeación regional.
- Análisis de zonas urbanas y rurales (incluidas zonas indígenas), municipales, finanzas públicas, planeación del desarrollo administrativo y fortalecimiento institucional.

#### Experiencia general

- Sistemas de Información Geográfica.
- Sistemas de Información Territorial (SIT).
- PIOTF.
- Diagnósticos participativos y elaboración de líneas de base.
- Bases de datos.

#### Principales funciones. Dedicación completa a la evaluación intermedia

- Evaluación de proyectos de gobernabilidad.
- Análisis y procesamiento de información primaria y secundaria.
- Interlocución con actores en los estados priorizados.
- Entrevistas y talleres en México.

## Equipo de control de calidad y apoyo

### ESPECIALISTA EN EVALUACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE PROYECTOS

**GUSTAVO RUBEN GOY  
GARCÍA**  
Nacionalidad: ESPAÑA

**Títulos**

**Licenciado en Comercio Internacional.** *Máster en Desarrollo y Ayuda Internacional.*

#### Áreas de experiencia específica

- Equipo Dirección formulación Programa Desarrollo Sostenible RBM-Guatemala.
- Análisis socioeconómico EDS Puntarena.
- Redactor Plan General de OT Valle de Amaratéca y Planes Estratégicos 6 Mancomunidades.
- Miembro equipo técnico Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de El Salvador.
- Formulación de proyectos y Plan de Acción de las EDS: Sixaola; Brunca-Puntarenas; RBM.

#### Experiencia general

- Planificación estratégica.
- Desarrollo territorial.
- Planes de acción y estrategias de desarrollo territorial.
- Diagnósticos participativos y elaboración de líneas de base.
- Identificación y formulación proyectos.
- Análisis sectorial.

ESPECIALISTA EN MEDIO AMBIENTE		
<b>ANDREA MEZA MURILLO</b> Nacionalidad: COSTA RICA	<b>Títulos</b>	<b>Abogada. Máster en Gestión y Desarrollo Local. Cursos de especialización en gestión ambiental.</b>
<b>Áreas de experiencia específica</b>		<b>Experiencia general</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinadora Conservación de Tierras y Directora del Programa de Conservación Privada.</li> <li>• Dirección y coordinación Formulación PDF-B GEF Manejo Integrado de Ecosistemas Cuenca Binacional Sixaola CR-PN.</li> <li>• Equipo redactor y coordinación ejecutiva EDS RHVA; Brunca-Puntarenas; Sixaola; RHVA.</li> <li>• Amplia experiencia en análisis sectoriales, formulación proyectos-Plan de Acción —en Programas del BID y otros organismos multilaterales—.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ex directora Programa Conservación de Tierra (CEDARENA).</li> <li>• Planes y proyectos de desarrollo sostenible y conservación.</li> <li>• Planificación territorial y PIOTF.</li> <li>• Diagnósticos participativos y elaboración de línea de base.</li> <li>• Desarrollo local.</li> <li>• Identificación y formulación de proyectos.</li> </ul>

ESPECIALISTA EN CULTURA, DESARROLLO Y PUEBLOS INDÍGENAS		
<b>LAURA VICTORIA GÓMEZ</b> Nacionalidad: COLOMBIA	<b>Títulos</b>	<b>Licenciado en Comunicación Social. Comunicadora social organizacional. Candidata a MSC en Desarrollo Rural en Desarrollo y Ayuda Internacional.</b>
<b>Áreas de experiencia específica</b>		<b>Experiencia general</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistematización participativa de experiencias productivas, ambientales y de planeación territorial en el entorno rural.</li> <li>• Socialización y divulgación de proyectos.</li> <li>• Desarrollo de piezas comunicativas, espacios de intercambio y acciones para la incorporación de lecciones aprendidas.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicación social.</li> <li>• Desarrollo comunal.</li> <li>• Actuaciones en comunidades indígenas.</li> <li>• Identificación y formulación de proyectos.</li> <li>• Sistematización metodológica de procesos.</li> </ul>



## Anexo. Misión de trabajo de campo del equipo evaluador de la Cooperación Española en México

EPYPSA (Estudios Proyectos y Planificación, S.A.)  
Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo  
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Agenda primera misión de campo  
25 febrero-4 marzo de 2008

Día y hora		Participantes	Lugar
<b>Lunes 25 de febrero</b>			
9.00-11.00	<b>Oficina Técnica de Cooperación-Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.</b>  Reunión interna.	<b>Sr. Carlos Cano,</b> Coordinador general de Cooperación en México, AECID.	Calle Hegel, n° 713, Col. Chapultepec Polanco.
11.00-13.00	<b>Oficina Técnica de Cooperación-Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.</b>  Reunión interna.	<b>Equipo de la Oficina Técnica de Cooperación.</b>	Calle Hegel, n° 713, Col. Chapultepec Polanco.
15.00-17.00	<b>Centro Cultural de España en México-Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.</b>  Reunión interna.	<b>Sr. Jesús Oyamburu,</b> Director del Centro Cultural de España en México, AECID.	Calle Guatemala, n° 18, Centro Histórico, 06010 Ciudad de México.
17.00-19.00	<b>Centro Cultural de España en México-Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.</b>  Reunión interna.	<b>Equipo del Centro Cultural de España en México.</b>	Calle Guatemala, n° 18, Centro Histórico, 06010 Ciudad de México.

## Anexo III. Misión de trabajo de campo del equipo evaluador de la Cooperación Española en México

Martes 26 de febrero			
10.00 -13.00	Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional-Dirección de Cooperación Técnica y Científica-Secretaría de Relaciones Exteriores.	<p><b>Dra. Luz María de la Mora Sánchez</b>, titular de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional.</p> <p><b>Mtro. Máximo Romero Jiménez</b>, coordinador de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica.</p> <p><b>Lic. Yuria García Núñez</b>, directora de Asuntos Multilaterales, África y Medio Oriente.</p> <p><b>Sra. Sonia González Aguirre</b>, directora de Cooperación Bilateral con América Latina y El Caribe.</p> <p><b>Lic. Martha Laura Brambila Fausto</b>, subdirectora para Europa y la Unión Europea.</p> <p><b>Lic. María Concepción Álvarez Ángeles</b>, jefa de Departamento para Europa.</p>	Plaza Juárez, 20, piso 7, Col. Centro, Delg. Cuauhtémoc.
16.30-17.30	Reunión principales donantes: Delegación de la Comisión Europea en México y Embajada de República Federal de Alemania en México.	<p><b>Sr. Peter Veersteg</b>, consejero de Asuntos Políticos y de Cooperación, Delegación de la Comisión Europea en México, Unión Europea.</p> <p><b>Sr. Friedo Sielemann</b>, consejero de Asuntos Comerciales y Económicos, Embajada de República Federal de Alemania en México.</p> <p><b>Sr. Bernhard Boesl</b>, director de la GTZ.</p>	Paseo de la Reforma, 1675, Lomas de Chapultepec.
Miércoles 27 de febrero			
9.00-11.00	Oficina Técnica de Cooperación-Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.  Reunión interna.	<p><b>Sr. Carlos Cano</b>, coordinador general de Cooperación en México, AECID.</p> <p><b>Equipo de la Oficina Técnica de Cooperación.</b></p>	Calle Hegel, n° 713, Col. Chapultepec Polanco.
11.00-13.00	Reunión consejeros/agregados Embajada de España.	<p><b>Sr. Félix Martínez</b>, consejero de la Oficina Comercial.</p> <p><b>Sr. Miguel Moreta</b>, consejero de Educación.</p> <p><b>Sr. Jesús Espigares</b>, consejero de Interior.</p>	Calle Hegel, n° 713, Col. Chapultepec Polanco.

16.00-19.00	<p><b>Centro Cultural de España en México-Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.</b></p> <p>Reunión Interna.</p>	<p><b>Sr. Jesús Oyamburu</b>, Director del Centro Cultural de España en México, AECID.</p> <p>Equipo del Centro Cultural de España en México.</p>	<p>Calle Guatemala, nº 18, Centro Histórico, 06010 Ciudad de México.</p>
<b>Jueves 28 de febrero</b>			
9.30-14.00	<p><b>Reunión de trabajo con los responsables de los proyectos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Renovación pedagógica y organizativa de las escuelas públicas de educación secundaria.</li> <li>• Educación intercultural de migrantes indígenas.</li> <li>• Secretaría de Educación Pública.</li> </ul>	<p><b>Sra. Iliana Limón Gutiérrez</b>, subdirectora de Convenios.</p> <p><b>Sra. Verónica Guerrero</b>, encargada del Departamento de Cooperación Resto del Mundo.</p> <p><b>Responsables de los proyectos a evaluar de la Dirección General de Desarrollo de la Gestión y la Innovación Educativa y de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe.</b></p>	<p>Calle Donceles, nº 100, 2º piso, Sala de Juntas Torres Bodet, Col. Centro.</p>
16.00-18.00	<p><b>Reunión de trabajo con los responsables CONALEP y del Proyecto de formación profesional de jóvenes con CONALEP/Proyecto NEXAPA.</b></p>	<p><b>Lic. Wilfrido Perea Curiel</b>, director general.</p> <p>A definir por CONALEP.</p>	<p>Calle Leibniz, nº 13, Col. Anzures.</p>
<b>Viernes 29 de febrero</b>			
11.00-12.00	<p><b>Contactos institucionales concertados por el Centro Cultural de España en México-Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.</b></p>	<p><b>Mtro. Alberto Fierro Garza</b>, director general de la Asuntos Culturales, Secretaría de Relaciones Exteriores.</p>	<p>Plaza Juárez, 20, piso 4, Col. Centro, Delg. Cuauhtémoc.</p>
13.00-14.00	<p><b>Contactos institucionales concertados por el Centro Cultural de España en México-Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.</b></p>	<p><b>Sra. Martha González Ríos</b>, asesora de la Dirección General de Asuntos Internacionales, CONACULTA.</p>	<p>Calle Arenal, nº 40, Col. Guadalupe, Chimalistac.</p>
16.00-18.00	<p><b>Instituto Mexicano de Tecnología del Agua..</b></p>	<p><b>Dr. Polioptro Martínez Austria</b>, director general.</p>	<p>Calle Hegel, nº 713, Col. Chapultepec Polanco.</p>

## Anexo III. Misión de trabajo de campo del equipo evaluador de la Cooperación Española en México

Lunes 3 de marzo			
9.00-11.00 horas	<p><b>Oficina Técnica de Cooperación Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.</b></p> <p>Reunión interna.</p>	<b>Equipo de la Oficina Técnica de Cooperación.</b>	Calle Hegel, n° 713, Col. Chapultepec Polanco.
11.00-13.00	<b>Reunión con el Comité de Seguimiento del Trabajo de Evaluación.</b>	<p><b>Mtro. Manuel Minjares</b>, subsecretario de la Función Pública, Secretaría de la Función Pública.</p> <p><b>Emb. Carlos García de Alba</b>, director general de Relaciones Internacionales, Secretaría de Educación Pública.</p> <p><b>Mtro. Máximo Romero Jiménez</b>, coordinador de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, Secretaría de Relaciones Exteriores.</p> <p><b>Lic. Víctor Hugo Pérez Hernández</b>, director general de Derechos Humanos, Secretaría de Seguridad Pública.</p> <p><b>Arq. Xavier Cortés Rocha</b>, director general de Sitios y Monumentos del patrimonio cultural, CONACULTA.</p> <p><b>Arq. Leopoldo García Lastra</b>, director Escuela Taller de Puebla (entre otros).</p>	Calle Hegel N° 713, Col. Chapultepec Polanco.
13.00	<b>Cancillería de la Embajada de España en México.</b>	<b>Sr. Carmelo Angulo Barturén</b> , embajador de España en México.	Calle Galileo, n° 114, Col. Polanco.
16.30	<b>Sistema de Naciones Unidas.</b>	<p><b>Sr. Magdy Martínez-Soliman</b>, representante Residente PNUD México.</p> <p><b>Sr. Arie Hoekman</b>, representante para México UNFPA.</p> <p><b>Sr. Arnau Peral</b>, representante residente adjunto PNUD México.</p>	Calle Presidente Masaryk, n° 29, piso 8, Col. Polanco.

Martes 4 de marzo			
9.00-14.00	Reuniones de trabajo con los responsables del Proyecto Modernización y Reforma del Sector Público Secretaría de la Función Pública.	<p><b>Ing. Darío Treviño</b>, titular Unidad Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal SFP.</p> <p><b>Lic. Lilián Pérez</b>, encargada de la Dirección General de Ingreso, SFP.</p> <p><b>Lic. Javier González</b>, director general de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno, SFP.</p> <p><b>C. Virginia Portillo</b>, coordinadora administrativa de la Subsecretaría.</p> <p><b>Ing. Francisco Mier y Terán</b>, consultor de Procesos, SFP.</p> <p><b>Lic. Raúl Balmaceda</b>, Asuntos Internacionales, SFP.</p>	Edificio Sede SFP, Insurgentes Sur, 1735, piso 4.
16.00-18.00	Reunión Instituto de la Mujer.	<b>Sra. Patricia Wohlers</b> , directora general adjunta de Asuntos Internacionales.	Calle Alfonso Esparza Oteo, n° 119, Col. Guadalupe Inn.

## Agenda segunda misión de campo 19 y 20 de mayo de 2008

Lunes 19 de mayo			
10.00-11.30	Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional-Dirección de Cooperación Técnica y Científica-Secretaría de Relaciones Exteriores.	<b>Lic. Martha Laura Brambila Fausto</b> , subdirectora para Europa y la Unión Europea.	Hotel NH Kristal.
11.45-13.00	Reuniones de trabajo con los responsables del Proyecto Modernización y Reforma del Sector Público-Secretaría de la Función Pública.	<p><b>Lic. Javier González</b>, director general de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno, SFP.</p> <p><b>Lic. Raúl Balmaceda</b>, Asuntos Internacionales.</p>	Oficina Técnica de Cooperación en México.
13.00-15.00	Oficina Técnica de Cooperación Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.  Reunión interna.	<b>Sr. Carlos Cano</b> , coordinador general de Cooperación en México, AECID.	Oficina Técnica de Cooperación en México.

## Anexo III. Misión de trabajo de campo del equipo evaluador de la Cooperación Española en México

17.00-19.00	<b>Centro Cultural de España en México-Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.</b>  Reunión interna.	<b>Sr. Jesús Oyamburu</b> , director del Centro Cultural de España en México, AECID.	Calle Guatemala, nº 18, Centro Histórico, 06010 Ciudad de México.
<b>Martes 20 de mayo</b>			
8.30-10.00	<b>Residencia del embajador de España en México.</b>	<b>Sr. Carmelo Angulo Barturén</b> , embajador de España en México.	Residencia embajador.
14.30-15.30	<b>Oficina Técnica de Cooperación-Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en San Salvador.</b>	<b>Sr. Juan Pita</b> , coordinador general de Cooperación en San Salvador, AECID.	Colonia San Benito.
15.45-18.00	<b>Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).</b>	<b>Sr. Carlos Roberto Pérez</b> , responsable de coordinación de programas de cooperación internacional.	



## IV Anexo. Bibliografía y fuentes consultadas

- ACTA DE LA XI SUBCOMISIÓN MIXTA DE COOPERACIÓN CIENTÍFICO-TÉCNICA ENTRE ESPAÑA Y MÉXICO. Madrid, 1999.
- ACTA DE LA XII SUBCOMISIÓN MIXTA DE COOPERACIÓN CIENTÍFICO-TÉCNICA ENTRE ESPAÑA Y MÉXICO. México, 2002.
- ACTA DE LA XIII SUBCOMISIÓN MIXTA DE COOPERACIÓN CIENTÍFICO-TÉCNICA ENTRE ESPAÑA Y MÉXICO. Madrid, 2007.
- ACTA DE LA XIII SUBCOMISIÓN MIXTA DE COOPERACIÓN EDUCATIVA Y CULTURAL ENTRE ESPAÑA Y MÉXICO. Madrid, 2007.
- ACUERDO COMPLEMENTARIO DEL CONVENIO BÁSICO DE COOPERACIÓN CIENTÍFICO-TÉCNICA PARA EL FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE COOPERACIÓN. Madrid, 1996.
- AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO. *Programa de Cooperación Regional con Centroamérica. Adaptación del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Madrid, 2007.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación*. BID, 2007.
- BANCO MUNDIAL. *Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la captura del estado y la polarización social*. Washington DC, 2007.
- BANCO MUNDIAL. *La pobreza en México. Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno*. En: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), 2007.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *México: evaluación económica durante 2006 y perspectivas para 2007*. CEPAL México, 2007.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL. *Los mapas de pobreza en México*. CONEVAL, 2007.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN. *La situación demográfica de México 2006*. México, 2006.
- DECLARACIÓN DE TUXTLA I. Chiapas, México, 1991.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN TÉCNICA Y CIENTÍFICA DE MÉXICO. *Informe Bienal 2003-2004*. Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005.
- ESTADÍSTICAS CAD. En: [www.oecd.org/dataoecd/23/3/1882326.gif](http://www.oecd.org/dataoecd/23/3/1882326.gif)
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI).
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)/COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO (CAD). *Review of DAC principles for evaluation of development assistance*. París, 1998.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Informe de Desarrollo Humano México 2004*. México PNUD, 2005.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Informe de Desarrollo Humano 2006: más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. PNUD, 2007.

SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA. *Examen de la Cooperación Española 1999-2001. Recomendaciones e Informe de la Secretaría del CAD*. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 2003.

SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. *Estrategia de Educación de la Cooperación Española*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2007.

SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. *Estrategia de la Cooperación Española con Pueblos Indígenas*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2007.

SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. *Estrategia de Cultura y Desarrollo de la Cooperación Española*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2007.

SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. *Plan de Actuación Especial de la Cooperación Española con México 2006-2008*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2006.

SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2005.

SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA. *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*. Ministerio de Asuntos Exteriores, 2000.

SZEKELY, Miguel. *Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y el 2004*. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). México, julio de 2005.





## Anexo. Ficha de evaluación CAD

<b>Título</b>	Evaluación de la Cooperación Española con México	<b>Lugar</b>	México, todo el territorio nacional, con especial énfasis en el Distrito Federal de México y los Estados de Puebla, Oaxaca y Chiapas.
<b>Sector</b>	Evaluación país Eje 1: Análisis de la trayectoria de la Política de Cooperación. Eje 2: Examen de la orientación de la Política de Cooperación. Eje 3: Valoración de los resultados en sectores de intervención seleccionados y Cooperación Triangular.	<b>Subsector</b>	Gobernabilidad, educación, libertad y capacidad cultural.
<b>Tipo de evaluación</b>	Participativa, formativa e intermedia	<b>Coste (€)</b>	91.552 euros
<b>Ambito temporal evaluación</b>	Periodo 2002-2006, con consideraciones sobre los acuerdos suscritos en 2007.	<b>Agente ejecutor</b>	Diferentes actores del sistema de Cooperación Española.
<b>Fecha de la evaluación</b>	De diciembre de 2007 a junio de 2008.	<b>Agente evaluador</b>	Estudios, Proyectos y Planificación, S.A. (EPYPSA).
<b>Antecedentes y objetivo general de la evaluación</b>	<p>La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), en el ejercicio de sus competencias, ha puesto en marcha dentro del Plan de Evaluación 2006-2007 la evaluación de la Cooperación Española con México. El objetivo es extraer conclusiones y aportar recomendaciones sobre el papel que ha desempeñado, desempeña y podría desempeñar la Política de Cooperación Española con dicho país.</p> <p>Los <b>objetivos generales</b> de la evaluación son:</p> <p>A) Analizar la trayectoria de la Política de Cooperación Española con México en el periodo 2002-2006, en particular, el diseño y el proceso de planificación, implementación y gestión de la ayuda.</p> <p>B) Examinar la orientación de la Política de Cooperación Española con México, reflejada en la formulación del Plan de Actuación Especial, con la vista puesta en la preparación y desarrollo de la XIII Subcomisión Mixta de Cooperación y del futuro ciclo de planificación 2009-2012, en el marco del cumplimiento de los principios de la Declaración de París de Eficacia de la Ayuda.</p> <p>C) Valorar los resultados obtenidos de un número determinado de intervenciones de la Cooperación Española en México, pertenecientes a los sectores objeto de estudio de esta evaluación, prestando una atención especial a los procesos de Cooperación Triangular que España y México están llevando a cabo, en particular, con Centroamérica y el Caribe, de cara a fortalecerlos y replicarlos en otros países.</p> <p>En cuanto a la utilidad de esta evaluación, se espera obtener <b>recomendaciones</b> respecto a elementos clave de la Cooperación Española con México, referentes tanto a su diseño y planificación como a su gestión y ejecución. Así, algunos de los ámbitos específicos de los que se extraerán recomendaciones son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La orientación actual de la Cooperación Española con México, en los sectores objeto de estudio de la evaluación.</li> <li>• La profundización de las iniciativas de Cooperación Triangular llevadas a cabo por España y México con terceros países.</li> <li>• La incorporación de las lecciones aprendidas de esta evaluación al diseño y desarrollo de la XIII Subcomisión Mixta de Cooperación.</li> </ul>		

### Metodología de análisis empleada

Con la intención de hacer de la evaluación una herramienta útil a los distintos actores implicados, se han establecido varios niveles de análisis que conforman **la metodología de trabajo**. En cada uno de ellos se han generado criterios de análisis e indicadores que permiten realizar mediciones objetivas y comparables. Los ejes establecidos han sido los siguientes:

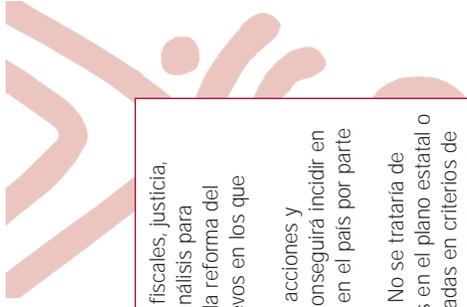
- a) Analizar la **Política de Cooperación** Española con México. Supone examinar la orientación de la política, tanto en lo referente al proceso seguido para su diseño, planificación y concertación, como a la vinculación de sus fundamentos tanto con las políticas de desarrollo del Gobierno de México y las prioridades de la Cooperación Española para esta área geográfica expresadas en sus documentos principales de planificación, como con los principios y acuerdos internacionales suscritos por España en materia de Cooperación para el Desarrollo. Se han establecido los criterios de evaluación que se indican a continuación: **alineamiento, armonización, apropiación, gestión para resultados, coherencia interna y externa, impacto sobre los ODM, concentración, complementariedad, mutua responsabilidad, países de renta media.**
- b) Examinar **la trayectoria** y las características de la Cooperación Española con México. Persigue identificar las fortalezas y debilidades de la organización y de los procesos de gestión de la Cooperación Española con México, tanto en lo referente a las Unidades de Cooperación en el Exterior existentes en el país, como al resto de actores relevantes del Sistema de Cooperación Español. Los criterios identificados son: **eficiencia organizativa, optimización de capacidades técnicas, coherencia presupuestaria, eficacia en los procedimientos.**
- c) Valorar las **intervenciones** realizadas en sectores prioritarios y en Cooperación Triangular. Busca realizar un examen de una muestra significativa de intervenciones en sectores que poseen especial relevancia cuantitativa o cualitativa, o que se han planteado como áreas prioritarias en el actual ciclo iniciado en el año 2006, así como de los planteamientos y experiencias existentes relacionadas con la Cooperación Triangular. Entre sus criterios están: **pertinencia, eficacia, eficiencia, viabilidad, impacto.**

Cada uno de los ejes responde a uno de los objetivos planteados y cuenta con criterios para guiar la evaluación y la correcta construcción de indicadores. Respecto a la secuencia de análisis seguida, la primera etapa ha estado basada en un exhaustivo análisis previo de información disponible. De esta revisión, y de las primeras entrevistas con actores clave, se consigue realizar una depuración de criterios y ajustar los indicadores del estudio. En función de las primeras conclusiones extraídas de estas actividades, y que dieron lugar a un Informe Preliminar de Evaluación, el equipo evaluador ha establecido una serie de hipótesis de trabajo que han sido contrastadas con la realización del trabajo de campo y con la sistematización de nueva información recopilada a lo largo del proceso evaluativo. En el trabajo de campo se diferenciaron los instrumentos y la metodología seguida en función de que se diese tratamiento al análisis de la política y la trayectoria, frente al estudio de las intervenciones seleccionadas, dados los diferentes criterios que aplican en un caso y otro. A partir de ese momento se concluye con un proceso de consulta con los actores clave y con la estructuración de los Informes Finales.

Este planteamiento metodológico ha dado lugar a desarrollar un trabajo por fases, en concreto cinco, que han dado lugar a un importante número de actividades. Las etapas en las que se ha dividido la evaluación han sido la concreción de los parámetros básicos (fase previa), el estudio de gabinete (primera fase), el diseño del trabajo de campo (segunda fase), la realización del trabajo de campo (tercera fase), el análisis participativo y de gabinete (cuarta fase) y la elaboración del Informe Final de la Evaluación (quinta fase).

<p>Conclusiones Eje de Análisis 1: Análisis de la Política de Cooperación</p>	<p>Análisis de los criterios de evaluación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respecto al <b>alineamiento</b> (<i>los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios</i>), la Cooperación Española ha estado, en general, alineada a las prioridades de desarrollo del país, y ha utilizado los mecanismos nacionales de gestión de recursos para llevar a cabo sus acciones. Sólo hay que matizar esta afirmación indicando la generalidad de los planteamientos de las políticas de desarrollo de México, la falta de concordancia de algunas áreas de trabajo en el caso de la Cooperación Española con las prioridades mexicanas (cultura y desarrollo) y la dispersión que se aprecia en los planteamientos de la Cooperación Descentralizada, lo cual resta generalidad a lo indicado anteriormente.</li> <li>• Respecto a la <b>apropiación</b> (<i>los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo</i>), la Cooperación Española con México de tipo oficial cumple en altas proporciones en los programas y no tanto en las políticas. Se aprecia una alta participación en todas las fases del ciclo del proyecto por parte de las contrapartes mexicanas en las acciones desarrolladas. Sin embargo, en cuanto al establecimiento de la agenda de áreas de trabajo cada cuatro años se percibe menor involucramiento por parte de las instituciones encargadas de la coordinación de la Cooperación Internacional en el país.</li> <li>• En relación a la <b>armonización</b> (<i>las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces</i>). Para México, la relación con los países colaboradores se realiza de forma individual y sin que haya dado lugar a esquemas de coordinación relevantes, lo cual merma también la aplicación del criterio. En el caso de España, sobre todo a partir de 2004, la Cooperación Española oficial comparte sus planteamientos estratégicos y el curso de sus acciones con otros donantes, en especial con el Sistema de Naciones Unidas y en el marco de la Unión Europea.</li> <li>• En referencia a la <b>gestión para resultados</b> (<i>administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados</i>) y a la <b>mutua rendición de cuentas</b> (<i>donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo</i>), se detecta la falta de indicadores que midan el impacto de las actuaciones de la Cooperación Española. En todo caso, en el caso de México resulta complejo medir los avances que se producen relacionados por un solo factor ya que están sujetos normalmente a diferentes influencias. En la rendición mutua de cuentas, el marco de interlocución permanente entre ambos países facilita dicha puesta en común en los avances técnicos y financieros.</li> <li>• En el caso de la <b>coherencia</b>, no existe excesiva concordancia entre lo que hace la Cooperación Oficial (de la AECID) con lo que llevan a cabo otros actores, lo cual provoca dispersión de esfuerzos. El caso donde más clara se da esta relación es en el caso de la relación del MAEC con el resto de ministerios españoles.</li> <li>• En cuanto a la <b>coordinación</b>, se han constatado importantes avances desde la aprobación del <i>II Plan Director</i>. Sin embargo, no se ha llegado a los niveles deseados aún, sobre todo en lo que respecta a la relación entre Cooperación Técnica y Cultural.</li> <li>• Respecto a las vías de <b>complementariedad</b>, se han alcanzado resultados en la relación con otros ministerios (Educación, Trabajo y Asuntos Sociales). No se ha producido de igual forma en el caso de las ONGD, las Comunidades Autónomas u otros actores de importante presencia en el país, como es el caso de la Oficina Económica y Comercial. La relación entre Centro Cultural y Oficina Técnica de Cooperación ha mejorado desde 2004, aunque sigue suponiendo un ámbito en el que desplegar mayores esfuerzos.</li> </ul>
---	--	---

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La concentración, a juicio de los documentos de planificación y acuerdo entre ambos países, es escasa, mostrándose una amplia posibilidad de actuación tanto a nivel sectorial como geográfica, lo cual no se corresponde con las condiciones del país y, sobre todo, con el volumen de capacidades técnicas y financieras que posee la Cooperación Española con México.</li> <li>• México es un país que aún necesita Cooperación Internacional para enfrentar los procesos de cambio en los que se encuentra inmerso, y para desarrollar capacidades que asegure el desarrollo incluyente y equilibrado de su población a largo plazo.</li> <li>• Sin embargo, esta cooperación debe ser entendida en un plano de acompañamiento a los procesos locales, en los que principalmente se necesita contar con asesoramiento técnico y validación de avances, y no tanto con aportaciones financieras.</li> <li>• La Cooperación Española parte de una posición inmejorable para asumir responsabilidades en su cooperación con México. Puede proporcionar al país, tanto en forma como en contenido, la ayuda que necesita para afrontar con mayor garantía sus reformas y políticas de desarrollo. En esta serie de ámbitos radica su verdadera ventaja comparativa frente a otros actores internacionales.</li> <li>• Existe un enfoque demandado por México y que la Cooperación Internacional (y la española en especial) debe asumir como orientación de su actuación. Dicho enfoque se relaciona con el refuerzo al diseño, proceso de implementación, seguimiento y coordinación de las políticas públicas. Los cambios institucionales que se están produciendo y la cada vez más profunda descentralización a nivel estatal lo sitúan en un plano de prioridad.</li> <li>• En el periodo considerado, la Cooperación Española ha dispersado sus capacidades en un balance poco definido entre la formulación y ejecución de programas y proyectos, lo cual no permite focalizar esfuerzos en apuestas sectoriales y geográficas claras.</li> <li>• La orientación del programa de cooperación de España, bajo una orientación de apoyo a la consolidación de las políticas públicas, debería tener reflejo tanto en el plano federal como estatal, por lo que se precisa una cierta focalización de tipo geográfico.</li> </ul>
<p><b>Conclusiones específicas</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Cooperación Española, para ejercer el papel que México demanda, debería adaptar de forma más focalizada sus acciones en función de la agenda de desarrollo local y generar mecanismos de acompañamiento más eficientes (procedimientos de gestión, capacidades técnicas y volúmenes presupuestarios) que aseguren su puesta en práctica.</li> <li>• En este sentido, el país esta precisando de la Cooperación Internacional acciones que se centren en procesos y políticas, que aporten experiencias y visiones a los debates internos y que promuevan y faciliten la adopción de acuerdos. En este sentido, se hace necesaria una estrecha coordinación y una apuesta por la consecución de resultados intangibles pero cargados de impacto a medio y largo plazo.</li> <li>• Se necesita realizar un análisis más en profundidad de las ventajas comparativas de la Cooperación Española con México, que tenga en cuenta la totalidad de agentes del sistema, se oriente a los retos de desarrollo del país y aproveche la posición que España posee en su relación bilateral.</li> <li>• España debería focalizar aún más sus esfuerzos en acompañar las políticas públicas mexicanas, aprovechando al conjunto de actores que participan en la Política de Cooperación a distintos niveles, y su capacidad de asegurar el acompañamiento a medio y largo plazo en sectores de especial trascendencia en el desarrollo mexicano.</li> </ul>	<p><b>Recomendaciones específicas</b></p>



<p><b>Conclusiones</b>  <b>Eje de Análisis 2:</b>  <b>Examen de la trayectoria</b>  <b>de la Cooperación</b>  <b>Española con México</b></p>	<p><b>Análisis de los</b>  <b>critérios de</b>  <b>evaluación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En este sentido, se debería realizar una identificación más concreta en temas como políticas fiscales, justicia, servicio profesional o descentralización, donde la experiencia española puede ser objeto de análisis para aprovechar sus enseñanzas en México. Por otra parte, temas como las políticas de igualdad, la reforma del sistema de cooperación en el país o el diseño de políticas culturales pueden ser ámbitos nuevos en los que intensificar los esfuerzos.</li> <li>Sería preciso generar un balance adecuado entre proyectos y programas, entre ejecución de acciones y prestación de asesoramiento, servicios y asistencia técnica especializada. De esta forma se conseguirá incidir en aquello que es más necesario y garantizar el aprovechamiento de las capacidades instaladas en el país por parte de los diferentes agentes e instituciones.</li> <li>Es preciso definir criterios que orienten la actuación geográfica de la Cooperación Española. No se trataría de pretender suplir las responsabilidades de los representantes públicos a nivel federal, y menos en el plano estatal o local. Las acciones específicas que tengan un componente territorial fuerte han de estar basadas en criterios de selección que tengan relación con el resto de orientaciones del programa español, y no dar lugar a la dispersión de esfuerzos o a la falta de cumplimiento de expectativas que pudiesen generarse.</li> <li>En relación a la <b>eficiencia organizativa</b>, la relación entre capacidades y retos que tienen que enfrentar determinando si existe claridad en las funciones del personal y si se aprovecha la capacidad instalada, la Cooperación Española dispone de una amplia representación en el país (teniendo en cuenta la diversidad de actores del sistema) que, sin embargo, ha sido escasa para llevar a cabo todas sus funciones. Ha habido falta de aprovechamiento de capacidades técnicas (por falta de mayor coordinación), lo cual ha provocado dejar de cumplir con la adecuada intensidad algunas actividades o provocar tensiones y presiones evidentes sobre ciertos puestos. Esta situación podría haberse superado con la puesta a disposición del programa en México de un mayor número de asistencias técnicas de carácter puntual.</li> <li>Respecto a la <b>optimización de capacidades técnicas</b>, se pretende valorar si las mismas están siendo aprovechadas en su justo término y si permiten cubrir el conjunto de objetivos y resultados que se han fijado en la Cooperación Española. La Cooperación Española oficial ha tenido, a través de la XI, XII y XIII Subcomisión Mixta firmada con México, un amplio conjunto de sectores de intervención. Se han planteado siempre un número considerable de objetivos, resultados y actividades a realizar en función, además, de las más variadas formas de ejecución: Fondo Mixto, subvenciones, becas y convocatorias, ejecución directa, etc. Esta situación no se ha visto correspondida con una optimización de las capacidades técnicas disponibles debido, principalmente, a la escasa complementariedad alcanzada entre los actores de la Cooperación Española en el país.</li> <li>En relación a la <b>coherencia presupuestaria</b> (se espera determinar si es coincidente el volumen de fondos que España destina a México con los objetivos e incidencia que pretende alcanzar) a tenor de los datos sobre montos y áreas de trabajo traducidas en acciones concretas, hay que reconocer a los administradores de los recursos el haber conseguido que los mismos den lugar a tantas buenas acciones, teniendo en cuenta, además, la capacidad que han tenido estos fondos de movilizar abundantes recursos provenientes de los presupuestos de las instituciones mexicanas.</li> </ul>
--	---	---

<p>Finalmente, en relación a la <b>eficacia en los procedimientos</b>, se hace una valoración de las formas de actuar de la Cooperación Española en el país, en atención a las distintas fases del ciclo del proyecto y a la autonomía en la toma de decisiones. En general, la Cooperación Española desarrolla un elevado número de procedimientos, relacionados con la diversidad de actores, con la amplia gama de instrumentos y con el elevado número de sectores priorizados en sus estrategias de actuación. Junto a ello, existe un Fondo Mixto, paritario en aportaciones y capacidad de decisión, que responde directamente a los principios de la Declaración de París y facilita la ejecución y rendición de cuentas conjunta entre ambos países.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay que reconocer el enorme esfuerzo de cooperación que se hace en México, en función de los recursos disponibles y de las capacidades logísticas y técnicas que posee la Cooperación Española</li> <li>• Ha existido una sobrecarga en las estructuras de las Unidades de Cooperación de la AECID en México en ciertos puestos, relacionados con las labores administrativas y las necesidades de gestión de recursos.</li> <li>• Los recursos humanos destinados a funciones técnicas no se relacionan con las responsabilidades de las UCE en México y con las áreas de trabajo que se han identificado en el periodo 2002-2006. Ello ha provocado que algunas funciones no hayan sido atendidas como sería deseable, generando además sobrecargas en ciertos puestos (principalmente en los de dirección).</li> <li>• Salvo en casos muy concretos, las capacidades que los distintos actores españoles de cooperación tienen en México no han sido coordinadas para mejorar la intervención global, lo cual ha restado eficiencia o capacidad de impacto a la Cooperación Española en el país. Un caso evidente, mejorado en los últimos años del periodo, es el de la relación de trabajo entre Oficina Técnica de Cooperación y Centro Cultural.</li> <li>• Si se compara el volumen de compromisos que existe en las Subcomisiones Mixtas firmadas entre ambos países entre 2002 y 2006, y el volumen de recursos que se han destinado para cumplir con los mismos, la conclusión a la que podemos llegar es que se ha logrado un nivel de eficiencia importantísimo.</li> <li>• Si se analiza el volumen de presupuesto destinado a administración y funcionamiento de las dos UCE respecto al número de proyectos-actividades que realizan, los costos de transacción que determinan son bajos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ante la necesidad de afrontar distintas funciones tanto en la Oficina Técnica de Cooperación como en el Centro Cultural se precisa una adecuada combinación de personal permanente y de asistencias técnicas de corta duración, a fin de garantizar el seguimiento y aporte en cada actividad que se realice. A partir de 2007, se ha conseguido mejorar este balance con la creación de nuevas plazas en la OTC.</li> <li>• Se necesita mejorar los procedimientos y canales de coordinación y complementariedad entre los distintos actores de la Cooperación Española con México con el objetivo que aproveche la estructura existente y conseguir acometer retos más importantes en el acompañamiento de las políticas de desarrollo mexicanas.</li> <li>• Sería necesario adoptar dos tipos de mejoras para asegurar aún más la coherencia entre recursos financieros y resultados: establecer mecanismos de previsibilidad, y emplear los recursos en labores de asistencia técnica, acceso a tecnología y conocimiento o sistematización de experiencias piloto que permitan una correcta implementación de las políticas públicas del país (frente a la adquisición de equipos, por ejemplo).</li> </ul>
<p><b>Conclusiones específicas</b></p>	<p><b>Recomendaciones específicas</b></p>	

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ante la existencia del Fondo Mixto, no se considera adecuado generar mecanismos de actuación de forma paralela para financiar programas. El sistema de subvenciones, o de ejecución directa, podría destinarse solo a aquellos casos en los que los recursos provienen y son ejecutados desde España, como es el caso de las becas, por ejemplo. En el resto de casos, para ejecución de fondos en actividades en México, la utilización del Fondo Mixto parece más eficiente y eficaz que cualquier otro mecanismo.</li> <li>• Con respecto a los procedimientos de formulación y seguimiento de los proyectos, es preciso reforzar dicha área ya que, a la vista de la documentación recabada y de las investigaciones del equipo de evaluación, existe una carencia al respecto.</li> <li>• Sería apropiado buscar los mecanismos para poder integrar a las entidades federativas en el Fondo Mixto, o estudiar la manera de que a nivel estatal puedan existir formas de trabajo similares.</li> </ul>
<p><b>Conclusiones</b> Eje de Análisis 3: Valoración de los resultados de las intervenciones seleccionadas</p>	<p><b>Análisis de los criterios de evaluación</b></p>	<p><b>Programa de Apoyo a la Implantación del Servicio Profesional de Carrera</b></p> <p><b>Respecto a la pertinencia:</b> en función de la prioridad que asigna el Gobierno de México a esa área de actividad, el proyecto se considera altamente pertinente.</p> <p><b>Respecto a la eficacia:</b> en función de la formulación del proyecto y de los informes de seguimiento que se han ido realizando a lo largo de los distintos años, el grado de realización de las actividades previstas ha sido alto, aunque ha habido diferencias entre los distintos resultados.</p> <p><b>Respecto a la eficiencia:</b> Las realizaciones que han conllevado las distintas fases del mismo indican una ejecución eficiente. A la vista de los costes en los que se ha incurrido, y tomando como referencia los estándares habituales en México, se han mantenido en rangos apropiados.</p> <p><b>Respecto al impacto:</b> si se tiene en cuenta la amplitud del objetivo general del proyecto, y los alcances de la política de implantación de un servicio profesional de carrera, valorar el nivel de impacto que ha alcanzado la Cooperación Española es complicado. En todo caso, ha habido un impacto sobre la situación de partida.</p> <p><b>Respecto a la viabilidad:</b> la viabilidad de un proyecto de esta importancia y envergadura dependerá de que siga contando con el apoyo y la voluntad política por parte de las altas instancias de decisión del país. De momento, la continuidad parece asegurada ya que se trata de una reforma fundamental en el esquema de transición que vive el país.</p> <p><b>Renovación Pedagógica de las Escuelas Públicas de Educación Secundaria</b></p> <p><b>Respecto a la pertinencia:</b> haber ajustado el proyecto para incorporarlo como una de las acciones principales de la Reforma Integral de Educación Secundaria (RIES) fue positivo, pues además de buscar un impacto a mayor población, permitió otros apoyos institucionales que favorecieron el logro de sus propósitos.</p> <p><b>Respecto a la eficacia:</b> respecto a las actividades desarrolladas, relacionadas con los cuatro objetivos del proyecto, se ha conseguido un alto porcentaje de cumplimiento. Por lo tanto, atendiendo al documento de formulación, la relación entre resultados y actividades alcanza un alto nivel de eficacia.</p> <p><b>Respecto a la eficiencia:</b> si analizamos el coste total del proyecto entre las 110 escuelas que participaron en el proyecto, y teniendo en cuenta programas similares y costos medios en el país, el proyecto ha sido eficiente.</p>

<p><b>Respecto al impacto:</b> el proyecto fue útil y sirvió para proporcionar información sistemática al equipo responsable de la Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES) a través de todos los documentos, investigaciones y materiales que proporcionó el proyecto.</p> <p><b>Respecto a la viabilidad:</b> el apoyo y aportación de la Agencia Española de Cooperación Internacional fue reconocido como fundamental a lo largo del desarrollo del proyecto, estando sus resultados asumidos dentro de las políticas en la materia que impulsa la SEP en este momento, incluso tras el cambio de Administración.</p> <p><b>Educación Multicultural de Migrantes Indígenas (FOME IN)</b></p>	<p><b>Respecto a la pertinencia:</b> el proyecto cumplió con lo planteado en el Plan de Actuación Especial 2006-2008 de la Cooperación Española con México que en el sector 2 <i>Cobertura de las necesidades sociales</i> plantea como subsectores estratégicos la educación y la protección a los colectivos de mayor vulnerabilidad, como es el caso de la población jornalera agrícola migrante, así como con las políticas mexicanas en la materia.</p> <p><b>Respecto a la eficacia:</b> la eficacia del proyecto es alta tanto en lo referente a los logros directos del proyecto, como a los que se han producido de manera indirecta.</p> <p><b>Respecto a la eficiencia:</b> la mayor parte del gasto se destinó a pagar los honorarios de los miembros del equipo base, así como de los investigadores y especialistas, y en inversión para equipos en los Estados y en cada una de las instituciones, de acuerdo a sus necesidades, como era la publicación de guías en el caso del PRONIM y de INEA, del proyecto de seguimiento en campamentos.</p> <p><b>Respecto al impacto:</b> en la mayor parte de los casos no existe posibilidad de una medición real del impacto debido a falta de información sobre seguimiento y estadísticas de la situación de partida y la final, una vez acabado el proyecto. En todo caso, y en líneas generales, el proyecto logró alcanzar impactos sobre los beneficiarios finales, al menos en lo que tiene que ver con la consolidación de las políticas para la atención de sus demandas.</p> <p><b>Respecto a la viabilidad:</b> los esfuerzos realizados desde el FOME IM han sido retomados por las instituciones involucradas y son parte del punto de partida de un proyecto más integral que esta Administración está desarrollando y que es coordinado desde el Consejo Nacional de Fomento Educativo.</p>	<p><b>Escuela Taller de Puebla</b></p> <p><b>Respecto a la pertinencia:</b> ha sido alta si se tienen en cuenta las necesidades en esta área de trabajo que expresan las instituciones mexicanas (federales y estatales) y la prioridad que le asigna la Cooperación Española a este tipo de intervenciones sectoriales.</p> <p><b>Respecto a la eficacia:</b> en relación con la eficacia, el proyecto ha sido positivo, ya que se cumplieron los objetivos planteados. Los resultados se han evaluado confrontando los objetivos y compromisos estipulados en el Acuerdo Marco y anexos del mismo, con las acciones desarrolladas por la Escuela Taller para el logro de estos.</p> <p><b>Respecto a la eficiencia:</b> la relación entre costos y actividades ha sido deficiente y ha estado muy centrada en la aportación realizada por la Cooperación Española, siendo escasa la participación de las entidades mexicanas firmantes de los acuerdos del proyecto.</p>
--	--	--

<p><b>Respecto al impacto:</b> teniendo en cuenta a la población a la que va dirigida, la Escuela Taller ha favorecido a su alumnado dado que con la formación se han aumentado los niveles de cohesión social vía mejora de las oportunidades de empleo e ingreso de los mismos y sus familias.</p> <p><b>Respecto a la viabilidad:</b> la continuidad del proyecto no está garantizada y pasa, principalmente, por el mayor involucramiento de las instituciones firmantes del Acuerdo que dio origen al mismo, así como por el de otras instancias públicas y privadas con las que actualmente se han abierto canales de comunicación y a las cuales se les ha propuesto el proyecto de participación para que la Escuela cuente con otros actores que lo apoyen.</p>	<p><b>Apoyo a la Gestión del Estado de Puebla</b></p> <p><b>Respecto a la pertinencia:</b> en general se puede afirmar que la intervención de AEA en el Estado de Puebla responde a criterios claros y coherentes, y da respuesta a necesidades reales y sentidas de la población atendida.</p> <p><b>Respecto a la eficacia:</b> con carácter general no se puede valorar correctamente la eficacia de la intervención global y de varios de los proyectos visitados. Aun así, no cabe duda de que los proyectos realizados han contribuido al logro de los objetivos y metas establecidos en los documentos de planificación estratégica (PIT), pero la falta de acceso a información de monitoreo, sumado a las deficiencias de formulación, impiden hacer una valoración objetiva.</p> <p><b>Respecto a la eficiencia:</b> la apreciación general del evaluador es que los recursos disponibles son traducidos en productos y resultados de forma eficiente, buscando la mejor relación calidad/precio en los bienes y servicios adquiridos, observando un criterio común en las contrapartes locales de adecuación de los mismos a la escala y al medio de destino, y la búsqueda de aportaciones parcialmente o nada remuneradas por parte de personas o instituciones, lo que permite una mejor relación coste/realización y reduce los costos de transacción.</p> <p><b>Respecto al impacto:</b> teniendo en cuenta la disponibilidad y calidad de la información que ha manejado el evaluador, a partir de las visitas realizadas a los proyectos y las opiniones expresadas por la población receptora de la ayuda, se pueden inferir algunas valoraciones cualitativas sobre el efecto de los mismos, las cuales se hacen con carácter presuntivo al carecer de datos objetivos que los respalden.</p> <p><b>Respecto a la viabilidad:</b> no se observaron problemas relevantes para la viabilidad técnica o social de los proyectos estudiados ni de la intervención global de AEA. En conjunto, son proyectos pertinentes, con tecnologías adecuadas y disponibles en el medio local, y bien recibidos por la población, sin que se detectaran conflictos o impactos negativos a terceros por la implementación de los proyectos.</p>	<p><b>Políticas culturales al servicio de los objetivos de desarrollo</b></p> <p><b>Respecto de la pertinencia:</b> se puede afirmar que la decisión de situar el CCEMX en su ubicación actual fue estratégica y acorde con las políticas locales y nacionales mexicanas, en lo que atañe a la recuperación del patrimonio histórico y cultural.</p> <p><b>Respecto de la eficacia:</b> se puede considerar que este criterio ha sido cumplido sólo en parte ya que de los cinco objetivos que se fijaron en el Plan de Centro, elaborado a fines de 2005, el objetivo principal que el CCEMX estableció, por haber sido éste el primero que se definió y el que marcó su primera etapa (contribuir a la recuperación integral del Centro Histórico), sí que podemos afirmar que se han realizado notables esfuerzos y que se siguen realizando con el fin de contribuir de forma eficaz y ejemplar a su consecución.</p>
--	---	---

<p><b>Respecto de la eficiencia:</b> una iniciativa de estas características en la que ha de conjugarse el CCEMX como un proyecto de intervención patrimonial en sí y como una UCE de la AECID con su programación de actividades cotidianas y de proyectos de medio y largo plazo, inevitablemente, conlleva que los recursos disponibles para su funcionamiento sean altos.</p> <p><b>Respecto del impacto:</b> la capacidad de impacto y de penetración en el tejido social que tienen los Centros Culturales se pone de manifiesto en este caso por el carácter integrador y vertebrador de las iniciativas que ponen en marcha en los territorios en los que se encuentran enclavados, referido a las áreas sobre las que ejercen su influencia.</p> <p><b>Respecto de la viabilidad:</b> el CCEMX ha conseguido alcanzar en estos cinco años de funcionamiento unos resultados palpables y que se visualizan como duraderos. Este resultado no habría sido posible alcanzarlo si no hubiera existido una clara y fluida articulación con las instituciones y organizaciones públicas y privadas del Centro Histórico, lo que se ha acentuado con el proceso de ampliación del edificio al ser ésta una intervención que está exigiendo un mayor grado de coordinación con las autoridades mexicanas debido a su dificultad arquitectónica.</p>	<p><b>Promoción y defensa de los derechos de las mujeres en Chiapas</b></p> <p><b>Respecto a la pertinencia:</b> la estrategia de intervención es altamente pertinente si consideramos que está diseñada para interactuar en el territorio de los municipios autónomos, mediante un proceso de cabideó con autoridades locales y sensibilización a través de talleres de reflexión, lo que permite generar las relaciones de confianza y aceptación en la comunidad para avanzar en el proceso de formación en derechos humanos de las mujeres y la acción a través de la formación de los comités de defensoras comunitarias.</p> <p><b>Respecto a la eficacia:</b> a pesar de que en la formulación del proyecto no se parte de una línea de base, según se deduce de la propuesta del proyecto se interpreta que la mayor parte de los resultados previstos han sido alcanzados.</p> <p><b>Respecto a la eficiencia:</b> por el tipo de eventos que el proyecto cubre no se puede establecer una relación costo beneficio directa, sin embargo, se puede observar que se han mantenido una relación costo/actividades adecuada en función de las características del país y de los costos medios en este tipo de intervenciones.</p> <p><b>Respecto al impacto:</b> el hecho de que el proyecto tenga cuatro estrategias hace compleja la medición del impacto. Los indicadores se refieren en el caso de MUNDUBAT a la formación de tres redes integradas por cuatro Comités de defensa y a la formación de las integrantes del Centro de Derechos, así como la construcción de la currícula para la Escuela de Promotoras y defensoras de los derechos. Además de establecer el convenio con la Universidad de la Tierra. Por otra parte, todos los indicadores mencionados en el proyecto son indicadores de proceso que no aportan información para definir el impacto social al interior de las comunidades o para medir el proceso de formación de las defensoras de derechos.</p> <p><b>Respecto a la viabilidad:</b> si bien MUNDUBAT sostiene que existe el compromiso de las municipalidades de continuar apoyando a las comunidades de Chiapas, en la propuesta de proyecto el CDMCH plantea la sostenibilidad en base al cobro por los servicios que presta, sin que esté asegurado que la población recibirá esta medida de forma positiva.</p>
--	---

### Conclusiones y recomendaciones generales respecto a la Cooperación Triangular

- Las condiciones de la cooperación entre España y México han determinado en los últimos años un importante nivel de prioridad para la Cooperación Triangular.
- Existen instituciones mexicanas con alto potencial y vocación para participar en este formato de trabajo. En concreto, han priorizado estas actividades CONALEP, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua o la Secretaría de Función Pública, entre otras. Esta predisposición coloca al ámbito triangular de la cooperación mexicana en un punto de alta potencialidad.
- En el caso de España, tanto en la XII como en la XIII Subcomisión Mixta de Cooperación Técnica se hace mención a ello como uno de los elementos novedosos de mayor desarrollo en un futuro, en varias áreas. Igualmente destaca el tratamiento que se da al tema en el Plan de Actuación Especial 2006-2008 en materia de aumento de las capacidades sociales e institucionales y en el de aumento de las capacidades para asegurar la sostenibilidad ambiental.
- La posibilidad de poner en marcha un esquema de cooperación de estas características, que implique una acción conjunta de dos países a favor de un tercero, puede suponer para la Cooperación Española con América Latina, en general, y con México, en particular, un factor de mejora de los impactos. Vendría, además, a sumarse a nuevas iniciativas bilaterales, regionales y multilaterales con potencial de complementariedad con ella.
- Se precisa en primer término aclarar cual es el concepto de esta nueva modalidad de trabajo ya que, por el momento, parece no estar definido lo suficiente. Junto a su definición se deberían determinar sus objetivos y, sobre todo, sus procedimientos de trabajo para completar un marco de factibilidad que lo haga materializarse.
- La Cooperación Triangular se puede entender como una forma de trabajo en el que un país donante (España) se asocia con un país receptor (México), normalmente de nivel de desarrollo medio, con objeto de favorecer el proceso de desarrollo de un tercero (receptor de Cooperación Triangular). Para ello se aprovechan las capacidades y experiencia del segundo, así como la posibilidad de financiamiento y complementariedad del primero. En este esquema de trabajo se identifican sectores en los que se considera que existirá mayor impacto si se ofrece al tercer país una combinación de apoyos de los dos primeros.
- Para llevar a cabo este esquema se pueden asumir varios enfoques: buscando un efecto puntual y acotado en el tiempo; México, recibe demandas de terceros y España colabora (financia, complementa) con México para que ello puede producirse; dos países, España y México en este caso, identifican y formulan una línea de acción a favor de un tercero. En dicha labor trabajan juntos, comparten análisis y generan una oferta de colaboración que combina las capacidades de ambos, tanto en el plano técnico como financiero.
- Actualmente existe interés de ambos países en emprender una mayor colaboración en materia de Cooperación Triangular. Será preciso, por tanto, definir en que fórmula de trabajo se va a incidir más a corto plazo para llevar esta decisión a casos concretos.
- Se han definido áreas de actividad, en las que se combina el interés y capacidad instalada de España, con las demandas y posibilidades de actuación que tiene registradas México. En concreto se han seleccionado las líneas en marcha del Programa Regional con Centroamérica y podrían añadirse otras aun no exploradas (cultura, igualdad de género).
- Respecto a los ámbitos geográficos, Centroamérica ha sido definida como la subregión donde focalizar a corto plazo los esfuerzos. Esta identificación está absolutamente justificada teniendo en cuenta el nivel de prioridad que supone la zona para ambos países y la trayectoria de cooperación con la misma. Habría, en todo caso, que priorizar las áreas de trabajo conjunto (actualmente se define una amplia gama de ellas) en asociación con los países receptores y definir los mecanismos y enfoques más apropiados.
- Se precisa asumir el reto de dar a este formato de trabajo un encaje con otras formas de colaboración que ya mantienen las dos cooperaciones, procurando así que la puesta en marcha de esta forma de colaboración no suponga un menoscabo de la capacidad de acompañamiento que tienen otras ya consolidadas.

### Conclusiones y recomendaciones generales de la evaluación

- La importancia relativa de México, y su nivel de desarrollo le permiten dialogar con España para determinar cuales son los lineamientos del apoyo que desearía recibir. El riesgo de caer en una cooperación basada en la oferta resta posicionamiento a la Cooperación Española. Por el contrario, su capacidad de responder y reconocer la demanda es lo que le puede procurar el papel que ambos países esperan que tenga.
- Por otra parte, las condiciones de México han hecho difícil asignar papeles a la Cooperación Internacional cuando el país se encontraba en un proceso de transición en diversos planos. A este hecho se une el encaje institucional, tanto a nivel federal en lo referido al diseño de políticas sociales y a la coordinación de la Cooperación Internacional, como a nivel estatal, basado en una nueva política de descentralización.
- La orientación de la política durante los años 2002 y 2006 ha estado bien orientada, aunque posiblemente su amplitud de objetivos le ha restado en parte capacidad de incidencia. La relación entre recursos disponibles, financieros y técnicos, y líneas de actuación a acometer presenta una relación deficitaria.
- Los principios de la Cooperación para el Desarrollo han de complementarse con otras formas de colaboración fuera de su ámbito, pero igualmente de impacto sobre el desarrollo de México. En concreto, hay que considerar el nivel de diálogo político y de relaciones económicas y comerciales que superan en volumen a la Cooperación para el Desarrollo.
- En el futuro, la cooperación entre ambos países debe considerar una mayor concentración sobre ciertos aspectos de interés mutuo, de forma coherente con la evolución de su relación bilateral y a fin de ejercer un efecto catalizador sobre el consenso, diseño y puesta en marcha de ciertas políticas públicas, o de articular institucionalmente a instancias nacionales y estatales para un trabajo conjunto, puede ser la clave de la contribución española.
- Sobre la base de las prioridades mexicanas, la orientación de la Política de Cooperación de España debería estar más enfocada a aspectos institucionales que refuercen el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas. Este enfoque ha sido recogido en el PAE 2006-2008 de forma explícita, por lo que se precisa ahondar en el planteamiento.
- Hay que alcanzar mayores niveles de articulación entre la Cooperación Bilateral y la Multilateral, y potenciar de manera específica la Cooperación Triangular con terceros países de menor desarrollo relativo.
- La orientación de la Política de Cooperación con México debe tener en cuenta, en algún momento, al sector privado español. La importante presencia de inversiones españolas, lejos de suponer una anécdota, puede ir convirtiéndose progresivamente en una oportunidad de mejorar la contribución al desarrollo mexicano.
- La Cooperación Española con México no ha contado en estos años con la adecuada capacidad técnica para cumplir adecuadamente con sus objetivos. O sobran expectativas o faltan capacidades, pero no se puede pretender estar presentes en todos los sectores acordados con falta de medios técnicos, humanos y económicos. Una de las principales manifestaciones de esta insuficiencia de medios es la ausencia de seguimiento y, sobre todo, la escasa participación en los asuntos técnicos de los proyectos que se han ejecutado.
- Se deben proponer esquemas de coordinación más formales entre agentes españoles, incorporando en ellos a las ONGD, a las Comunidades Autónomas y a la Universidad, tema ya considerado y perfilado en el PAE y que precisa de mayor profundización.
- Respecto a los procedimientos de gestión, es necesario poner en valor el potencial que posee el Fondo Mixto de Cooperación Técnica España-México. Se trata de un instrumento que asegura la coparticipación y la gestión compartida de los recursos, en el marco de una relación de asociación entre ambos países. Junto a ello, se aconseja reducir lo máximo posible el compromiso de ejecución de proyectos puntuales fuera de los sectores prioritarios.
- Se percibe la ausencia de un análisis en base a las ventajas comparativas que podría tener la Cooperación Española en un país como México. Si bien se trata de justificar la prioridad de los sectores que reciben apoyo, dadas las condiciones en las que se encuentra el país, no se establecen criterios para relacionar éstas con las áreas en las que la experiencia española puede ser más interesante.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovechando la experiencia de relación en foros internacionales y en mecanismos multilaterales de carácter horizontal, tal es el caso del Sistema de Cooperación Iberoamericano, España puede contribuir a fomentar el papel de liderazgo que México pretende tener en el plano internacional. Para ello se debe tratar de consolidar un esquema de relación que de lugar a un formato de Cooperación Triangular.</li> <li>• Respecto a la orientación geográfica, hasta la elaboración del PAE 2006-2008 ha sido un factor nominal ya que no ha existido una política de concentración en México. La actual orientación, centrada en los Estados del sur y en el Distrito Federal (por su efecto sobre todo el país), parece muy conveniente aunque debería ser tomada en un sentido orientativo y no obligatorio, evitando así caer en contradicciones a lo largo de los próximos años.</li> <li>• Se puede proponer un sistema en el que se definan criterios, acordados con el conjunto de agentes de la Cooperación Española y considerando en cada caso sus prioridades, para concentrar geográficamente la ayuda. Factores que tengan que ver con aspectos sectoriales y con el cumplimiento de ciertos requisitos (corresponsabilidad de los Estados, aporte local, experiencia replicable, interés federal, coincidencia de acciones de diferente tipo y por parte de varios agentes, situaciones especiales motivadas por las dinámicas de frontera, etc.) y que aporten justificación a la actuación local-estatal.</li> <li>• Las categorías que aplica la Cooperación Española de país prioritario, país con atención especial y país preferente según el II PD 2005-2008 resultan escasas para definir y modelar la cooperación en este caso. Lo que ello implica en cuanto a priorización de sectores, aplicación de principios o utilización de instrumentos rige pero con limitaciones.</li> <li>• En este sentido se necesita profundizar en la aplicación de los principios, pero desde un punto de vista diferente al que se aplica en países de alta concentración de Cooperación Internacional.</li> <li>• Un país como México tiene la suficiente capacidad de estructurar su demanda, solicitarla y gestionarla. Lo que para el donante implica una necesidad de ser flexible, adaptable a la petición y suficientemente capaz de interpretar la realidad y sus cambios para saber como puede colaborar de la mejor forma posible.</li> </ul>
<p><b>Agentes que intervienen</b></p>	<p>a) <b>En España:</b> junto a los representantes de DGPOLDE, coordinadores de la evaluación, se ha potenciado la labor del Comité de Seguimiento de la Evaluación, en el que han estado representadas instancias fundamentales para este análisis como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (a nivel tanto de la Subdirección General de Cooperación con Centroamérica, México y Caribe como de la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas y de la Subdirección de Cooperación Horizontal y Multilateral), la Dirección General de Política Exterior para Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Ministerio de Educación y Ciencia y las ONGD Ayuda en Acción y Paz y Tercer Mundo MUNDABAT. Igualmente, se ha invitado a las reuniones de este Comité a representantes de Comunidades Autónomas y Entes Locales que tienen presencia y trayectoria de trabajo reconocida en México. Se han abierto espacios de trabajo, bien en reuniones conjuntas o a través de entrevistas personales con actores clave, con los ministerios de Industria, Turismo y Comercio, Trabajo y Asuntos Sociales, Medio Ambiente y Educación y Ciencia, a fin de conocer sus percepciones y aportes a la evaluación.</p> <p>b) <b>En México:</b> se ha establecido comunicación (mediante entrevistas, cuestionarios, interlocución continua) con los funcionarios de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, como interlocutores generales de la Cooperación Española en el país. Por otra parte, se ha contado con la activa participación de instituciones contrapartes en los distintos proyectos ejecutados en el país, como son el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Educación Pública, Comisión Nacional de Pueblos Indígenas, entre otros. Junto a ellos, se ha tenido en cuenta en el análisis a los Gobiernos Estatales de los Estados priorizados y a los Gobiernos locales directamente afectados por las intervenciones. Por otra parte, ha sido fundamental alcanzar un buen nivel de involucramiento de los responsables de Cooperación para el Desarrollo de la Embajada de España, y, principalmente, de la Oficina Técnica de Cooperación y del Centro Cultural. Unido a ello se ha mantenido una fluida relación con los responsables de las oficinas sectoriales de Ministerios Españoles establecidas en México (Educación, Interior, Economía y Hacienda). Finalmente se ha involucrado a los representantes de organismos internacionales, de la Unión Europea y de algunos países miembros con presencia importante como donante bilateral.</p>

