

24 Informe de Evaluación

Evaluación de la Cooperación Española con México



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN
Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

24 Informe de Evaluación

Evaluación de la Cooperación Española con México



Septiembre 2008

Edición: Septiembre, 2008

Fotografía portada: AECID (Miguel del Mazo)

Fotografías de interior: EPYPSA, DGPOLDE (Laura González) y AECID (Miguel del Mazo)

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2008

Secretaría de Estado de Cooperación Internacional

Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo

La versión electrónica de este documento se puede descargar de:

www.maec.es

www.aecid.es

Este informe ha sido elaborado por una consultora independiente sin previa participación en las actividades evaluadas.

Las opiniones y posturas expresadas en este Informe de Evaluación no se corresponden necesariamente con las del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

NIPO: 502-08-039-6

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, dirijanse a:

Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Príncipe de Vergara, 43, 4ª planta. 28001 Madrid.

Tel.: +34 91 379 9686

Fax: +34 91 431 1785

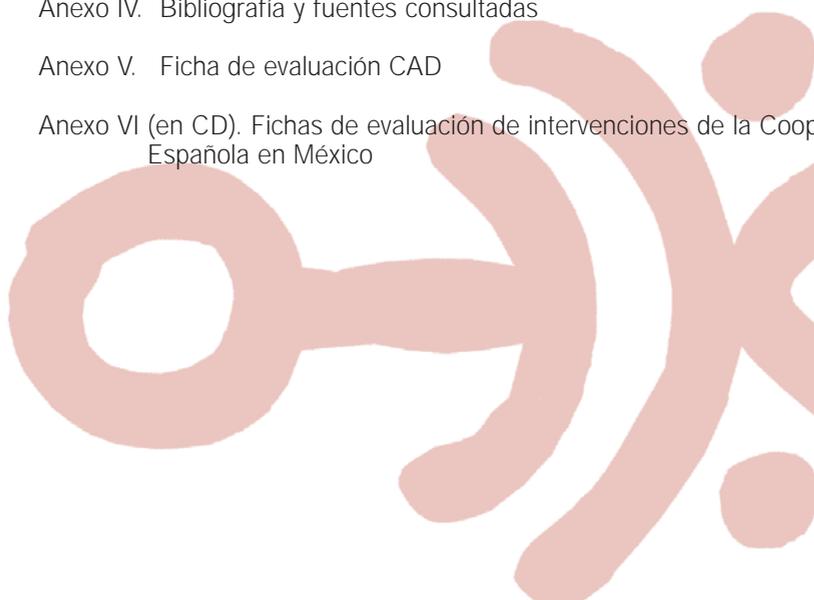
dgpalde@maec.es

Índice

Listado de acrónimos	9
Prólogo	11
Resumen ejecutivo	13
1. Introducción	25
1.1. Antecedentes y objetivos de la evaluación	26
1.2. Metodología empleada	28
1.2.1. Orientaciones por Eje de Evaluación	29
1.2.1.1. Primer Eje de Evaluación: analizar la Política de Cooperación Española con México (Diseño)	29
1.2.1.2. Segundo Eje de Evaluación: examinar la trayectoria y las características de la Cooperación Española con México (Proceso)	30
1.2.1.3. Tercer Eje de Evaluación: valorar las intervenciones realizadas en los sectores prioritarios y en la Cooperación Triangular (Resultados)	31
1.2.2. Criterios e indicadores	31
1.2.3. Las fases del análisis	32
1.3. Presentación del equipo de trabajo	33
1.4. Descripción de los trabajos realizados	34
1.5. Condicionantes y límites del estudio realizado	35
1.5.1. Nuevos enfoques de cooperación con escaso recorrido histórico y de resultados	36
1.5.2. El momento en el que se lleva a cabo la evaluación	36
1.5.3. Amplia participación esperada	36
1.5.4. La disponibilidad de información objetiva y documental	37
1.5.5. La amplitud de objetivos respecto al tiempo disponible	37
2. Diagnóstico de la situación de México	39
3. La lógica de la evaluación	45
3.1. Los Ejes de Evaluación y los criterios asociados	46
3.1.1. Eje 1. Diseño de la Política de Cooperación	46
3.1.2. Eje 2. Caracterización de la Cooperación Española	47
3.1.3. Eje 3. Valoración de intervenciones	48
3.2. Niveles de utilidad de la evaluación en función de los destinatarios	49

4. Primer nivel: el diseño de la Política de Cooperación	51
4.1. Descripción del objeto de estudio	52
4.2. Análisis de su evolución	61
4.3. Estudio de los criterios de evaluación y factores externos	65
4.4. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas	72
4.4.1. El papel de la Cooperación Internacional en México	72
4.4.2. La ventaja comparativa de la Cooperación Española	74
4.4.3. Los criterios de actuación de la Cooperación Española	75
4.4.4. Los enfoques para países de renta media	76
5. Segundo nivel: la gestión de la Política de Cooperación	77
5.1. Descripción del objeto de estudio	78
5.1.1. Los actores de la Cooperación Española	78
5.1.2. Las funciones de las UCE en México	79
5.1.3. El marco de las relaciones institucionales en México	80
5.1.4. Las formas de ejecución de los fondos	82
5.2. Análisis de su evolución	84
5.3. Estudio de los criterios de evaluación y factores externos	85
5.4. Conclusiones y recomendaciones	88
6. Tercer nivel: los resultados de las intervenciones	91
6.1. Análisis de las intervenciones	92
6.1.1. Programa de Apoyo a la Implantación del Servicio Profesional de Carrera	92
6.1.2. Renovación Pedagógica de las Escuelas Públicas de Educación Secundaria	94
6.1.3. Educación Multicultural de Migrantes Indígenas (FOMEIN)	95
6.1.4. Escuela Taller de Puebla	97
6.1.5. Apoyo a la gestión del Estado de Puebla	99
6.1.6. Políticas culturales al servicio de los objetivos de desarrollo	100
6.1.7. Promoción y Defensa de los Derechos de las Mujeres en Chiapas	103
6.2. Antecedentes y marco de la Cooperación Triangular	104
6.3. Recomendaciones y lecciones aprendidas sobre Cooperación Triangular	106

7. Conclusiones generales de la evaluación	109
7.1. Criterios para la orientación de la política	110
7.2. Consideraciones sobre la estructura y los procedimientos de gestión	112
7.3. Ventajas comparativas y complementariedad de los sectores prioritarios	113
7.4. Recomendaciones para la concentración geográfica	114
7.5. Principales lecciones aprendidas	115
8. Anexos	117
Anexo I. Prescripciones técnicas. Términos de Referencia para la evaluación intermedia de la Cooperación Española con México	118
Anexo II. Equipo de evaluación	140
Anexo III. Misión de trabajo de campo del equipo evaluador de la Cooperación Española en México	144
Anexo IV. Bibliografía y fuentes consultadas	150
Anexo V. Ficha de evaluación CAD	153
Anexo VI (en CD). Fichas de evaluación de intervenciones de la Cooperación Española en México	

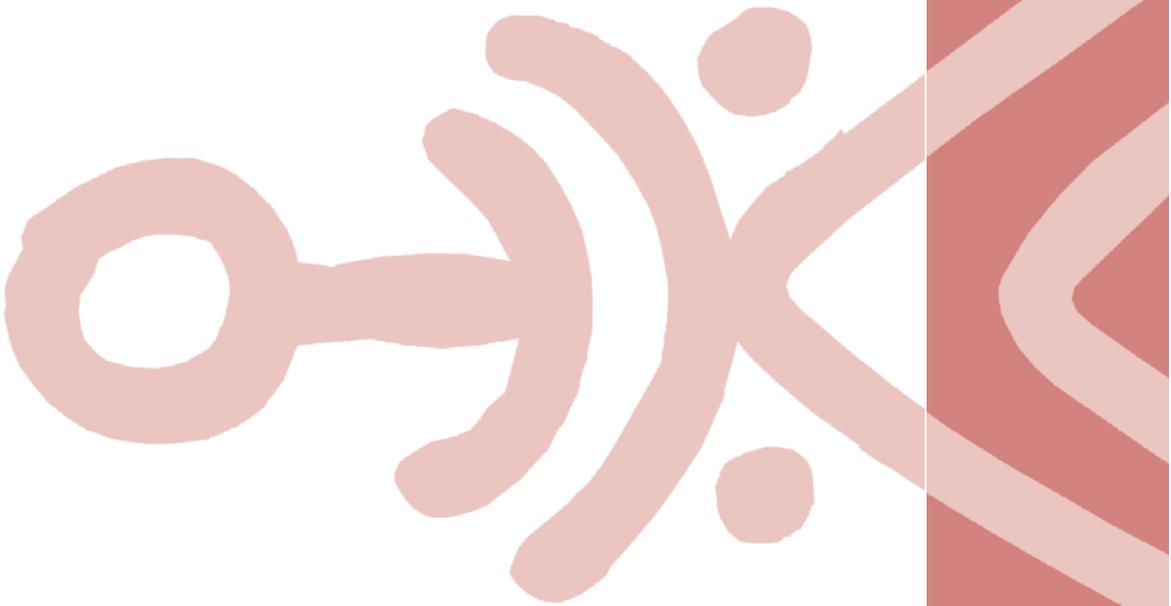




Listado de acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFI	Agencia Federal de Investigación
AGE	Administración General del Estado
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCEMX	Centro Cultural de España en México
CDI	Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CONACULTA	Comisión Nacional para la Cultura y las Artes
CONAPO	Comisión Nacional de Población
CONEVAL	Comisión Nacional de Evaluación de la Política Social
DEP	Documento de Estrategia País
DF	Distrito Federal
DGAC	Dirección General de Asuntos Culturales
DGCIB	Dirección General de Cooperación con Iberoamérica
DGCTC	Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de México
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
DGRCC	Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas
EPYPSA	Estudios, Proyectos y Planificación S.A.
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FAO	Fondo de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEV	Fondo de Estudios de Viabilidad
FONCA	Fondo Nacional para la Cultura y las Artes
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IMEXCI	Instituto Mexicano de Cooperación Internacional
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
JICA	Agencia de Cooperación de Japón
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONGD	Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PAE	Plan de Actuación Especial
PAN	Partido de Acción Nacional
PCI	Programa de Cooperación Interuniversitaria
PD	Plan Director de la Cooperación Española
PFP	Policía Federal Preventiva
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interior Bruto
PNDS	Plan Nacional de Desarrollo Social
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional

SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
SGCMACC	Subdirección General de Cooperación con México, América Central y Caribe
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores de México
SUBCOMIX	Subcomisión Mixta de Cooperación
UCE	Unidad de Cooperación en el Exterior
UE	Unión Europea
UNFPA	Fondo de Población de Naciones Unidas
USAID	Agencia de Cooperación de los Estados Unidos de América



Prólogo

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 promueve periódicamente la realización de evaluaciones de las diferentes acciones e instrumentos de la Cooperación Española, en base al Real Decreto 755/2005, de 24 de junio. La evaluación de la Cooperación Española con México corresponde al Plan de Evaluación 2006-2007 de la División de Evaluación de DGPOLDE, junto con otras tres evaluaciones estratégicas sobre la Cooperación Española con Angola, el Programa de Cooperación Bilateral del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Intervenciones de la Cooperación Española en el Recurso Agua. En la evaluación de México se consideró necesario analizar cuál debería ser la orientación de la Cooperación Española en un país preferente y de unas características tan especiales –país de renta media-alta, con elevados niveles de desigualdad, con un alto porcentaje de la población sin acceso a servicios sociales básicos y con altos índices de pobreza–, con el objetivo de definir un modelo de intervención adaptado a sus necesidades.

Los objetivos generales de esta evaluación país han sido 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, y 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 cuanto a la utilidad de la evaluación, se han obtenido recomendaciones respecto a elementos clave de la Cooperación Española con México, referentes tanto a su diseño y planificación como a su gestión y ejecución, que permitirán mejorar la coordinación, complementariedad y coherencia de políticas.

El desarrollo del proceso de evaluación se ha realizado siguiendo las indicaciones de transparencia, participación y visión de aprendizaje que señala el capítulo VIII del *II Plan Director 2005-2008*, adecuándose en su desarrollo a la metodología de evaluación de la Cooperación Española y al *Manual de Gestión de Evaluaciones*. Desde su inicio se constituyeron dos Comités de Seguimiento de la Evaluación, uno en Madrid y otro en México. El primero de ellos estuvo integrado por representantes de la Administración General del Estado, la AECID, la Cooperación Oficial Descentralizada y la sociedad civil, mientras que en el segundo participaron representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores, interlocutora principal de la Cooperación Española con México, así como otras contrapartes nacionales. A todos ellos nuestro agradecimiento por su colaboración y participación activa tanto en el diseño como en la realización de la evaluación, ya que han contribuido a garantizar una evaluación de calidad y que respondiera a las necesidades de información de los actores claves de la Cooperación al Desarrollo con México. Asimismo, nos ha permitido obtener lecciones aprendidas que nos ayudarán a mejorar el diseño y desarrollo participativo de futuras evaluaciones estratégicas, especialmente del análisis de la Política de Cooperación en un país.

División de Evaluación, Dirección General de Planificación
y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional,
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación



Resumen ejecutivo



Resumen ejecutivo

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.

Esta iniciativa posee varias **justificaciones** que sustentan el interés de la evaluación. Por una parte, el caso de estudio que supone México, con quien España mantiene una relación estratégica que va más allá de la Cooperación para el Desarrollo, lo que le hace coexistir con otros flujos económicos y políticos con los que precisa mantener un alto nivel de coherencia. En segundo lugar, la posición como país de renta media-alta, combinando fortaleza en el crecimiento económico con niveles de desigualdad que son necesarios combatir. El estudio de su comportamiento como receptor de ayuda, junto a su incipiente papel como donante ante terceros países de menor desarrollo relativo, lo hace además un país de análisis donde las conclusiones que se establezcan podrían servir para ser aplicadas en situaciones similares en otras partes de América Latina y el mundo. En tercer lugar, en estos momentos se produce en la relación con México un cambio de ciclo de planificación. Se cuenta con un Plan de Atención Especial (PAE) 2006-2008 que ha supuesto un importante esfuerzo de concertación y planificación y ha determinado los lineamientos de la XIII Subcomisión Mixta (SUBCOMIX) de Cooperación Técnica, Científica, Educativa y Cultural 2007-2012. En este contexto, una evaluación de carácter intermedio resultará orientativa para valorar los planteamientos estratégicos realizados y para aportar criterios y justificación a las decisiones que se vayan a tomar en el próximo periodo.

Una vez establecidos los elementos de justificación, desde la DGPOLDE se han determinado los **criterios** para llevar a cabo este trabajo. Se plantea realizar un proceso de evaluación que conlleve la revisión de la actuación de la Cooperación Española, entendida ésta en toda su amplitud de manifestaciones, instrumentos y acciones (*evaluación país*), realizada de forma coordinada con los órganos de evaluación competentes y con los principales actores involucrados en la gestión y ejecución de la ayuda tanto en España como en México¹ (*participativa*), con la finalidad de extraer lecciones aprendidas y aportar recomendaciones, y no sólo valoraciones, acerca de los principales elementos de la Política de Cooperación con México (*formativa*) y centrada en permitir a las instancias participantes reconocer el camino recorrido hasta ahora, proponer cambios de diseño y reafirmar estrategias para alcanzar los objetivos previstos (*intermedia*). Con este enfoque de trabajo se pretenden obtener resultados concretos que aporten nuevas perspectivas a la cooperación con México para los próximos años.

Con estos requisitos previos la evaluación pretende hacer frente a varios **objetivos específicos**: a) analizar la trayectoria de la Política de Cooperación con México; b) examinar la orientación de dicha política respecto a los planteamientos realizados en los últimos documentos de planificación (PAE y XIII SUBCOMIX); y c) valorar los resultados obtenidos por algunas de las intervenciones realizadas en sectores prioritarios. Estos objetivos han de ser cumplidos en el **ámbito temporal** que transcurre entre los años 2002 y 2006, aunque se puedan realizar análisis más allá de este último año en beneficio de las conclusiones. Respecto al **ámbito sectorial** se ha

¹ Ha sido conformado un Comité de Seguimiento en España y en México que agrupa a los actores más representativos públicos y no gubernamentales que poseen relación con el programa de cooperación de España y México, los cuales han participado en las distintas fases del proceso evaluativo.

utilizado un doble criterio: se han seleccionado aquellos ámbitos de actuación de mayor relevancia cuantitativa en el año 2005, junto a las áreas estratégicas priorizadas en el PAE. Uniendo ambos requisitos el resultado de la orientación sectorial de la evaluación se define en el siguiente cuadro:

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.

A estos tres sectores se añade un enfoque de cooperación, el que se denomina *Cooperación Triangular*. Esta forma de actuación ha cobrado un peso importante en la relación con México y tiende a convertirse en un elemento fundamental en el trabajo con países de renta media, por lo que las conclusiones que se extraigan serán aplicables a casos más allá del que tiene esta evaluación.

Finalmente, los parámetros establecidos para el análisis fijan un **ámbito geográfico** amplio, teniendo en cuenta la totalidad del país al tratarse de una evaluación país, aunque se establecen unos puntos de focalización en los que la Cooperación Española ha estado más concentrada. Concretamente han sido los Estados de Puebla, Oaxaca y Chiapas, junto al Distrito Federal de México. En estos lugares se han llevado a cabo algunos de los análisis de intervenciones concretas.

Con la intención de cumplir con cada uno de los parámetros expuestos y 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:

Eje	Objetivo	Criterios de evaluación	
Analizar la Política de Cooperación Española con México.	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.	Alineamiento. Armonización. Apropiación.	Impacto sobre los ODM.
		Gestión para resultados.	Concentración Complementariedad.
		Coherencia interna y externa.	Mutua responsabilidad.
			Países renta media.

Eje	Objetivo	Criterios de evaluación	
Examinar la trayectoria y las características de la Cooperación Española en México.	Identificar las fortalezas y debilidades de la organización y de los procesos de gestión de la Cooperación Española en 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.	Eficiencia organizativa.	Coherencia presupuestaria.
		Optimización de capacidades técnicas.	Eficacia en los procedimientos.
Valorar las intervenciones realizadas en sectores prioritarios y en Cooperación Triangular.	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.	Pertinencia.	Viabilidad.
		Eficacia.	Impacto.
		Eficiencia.	

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. Tienen un nivel de relevancia relativa diferente, ya que los dos segundos podrían considerarse especificidades del primero, al cual concretan y aportan información. Sin embargo, como objeto de estudio tienen su propia lógica y dan lugar a resultados que tienen efecto sobre la toma de decisiones en un futuro. A nivel de 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 del proceso evaluativo, 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 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 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 Evaluación (quinta fase). En total, un periodo de trabajo que se ha extendido a lo largo de 28 semanas, incluyendo el periodo de estancia en México que, teniendo en cuenta las dos misiones realizadas y computando el tiempo que han pasado todos los miembros del equipo de evaluación, se extiende a más de cuatro semanas.

Antes de dar paso a la descripción de las principales conclusiones extraídas del estudio, tanto por Ejes de Análisis como de forma general, es preciso hacer mención a los **condicionantes** a los que ha hecho frente este trabajo. En primer lugar, se ha trabajado con elementos a evaluar que no poseen

un recorrido histórico de ejecución dilatado o que representan nuevos enfoques para la Cooperación Española, en ocasiones incluso pendientes de definición específica, como es el caso de la Cooperación Triangular y la Cooperación Cultural. Ello, sin embargo, genera un reto mayor a la hora de realizar recomendaciones, ya que no en todos los casos parten de una valoración estricta de los resultados que se han alcanzado. En segundo lugar, las conclusiones de esta evaluación han de entenderse en el marco de compromisos ya asumidos, y que quedan plasmados en la XIII SUBCOMIX firmada entre ambos países en 2007. Esta circunstancia no resta interés ni validez al estudio, ya que permite confirmar y enfocar las líneas básicas que ambos países han establecido. Sin embargo, sí puede tener consecuencias sobre los niveles de aplicabilidad de las recomendaciones. En tercer lugar, el proceso evaluativo ha sido concebido como un ejercicio de amplia participación, sin que en todos los casos se haya logrado materializarse en aportaciones concretas. Si bien el Comité de Seguimiento (en España y en México) ha sido convocado y se ha reunido periódicamente, alguno de sus miembros principales han estado poco presentes o no han tenido el protagonismo esperado en un inicio. Es el caso, principalmente, de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en Madrid, gestora principal e interlocutora privilegiada de la cooperación entre ambos países. Estas ausencias, sin embargo, han sido compensadas por el activo involucramiento de las dos Unidades de Cooperación en el Exterior (UCE) establecidas en México². Finalmente, sin que se pueda hablar de condicionantes y sí de elementos a tener en cuenta, los objetivos de una evaluación país recogidos en los planteamientos iniciales han supuesto un intenso trabajo del equipo evaluador, dado que sus objetivos han abarcado aspectos diversos que van desde los más estratégico hasta el análisis de intervenciones concretas.

La revisión de la **situación de México** muestra un importante nivel de desarrollo económico, habiendo obtenido ritmos de crecimiento significativos y constantes en los últimos años. Ello le hace situarse entre las mayores economías del mundo. Sin

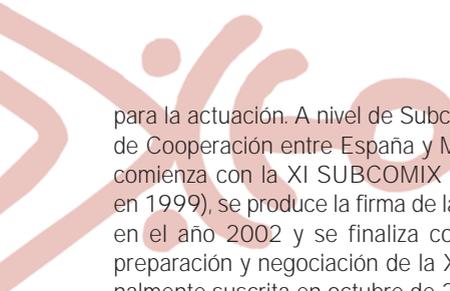
embargo, el país muestra una situación propia de países de renta media, caracterizados por combinar porcentajes de crecimiento económico con ciertas dificultades para distribuir los beneficios del mismo al conjunto de la población. Si bien se han producido importantes avances desde el año 2000, éstos han conseguido tan sólo devolverle a los niveles que existían antes de la crisis de los años 94-95. Esta asimetría entre desarrollo económico y desigualdad queda reflejada en las diferencias que existen en la población mexicana en base a dos vectores: el de ingreso, que provoca la existencia de porcentajes de población elevados que no logran percibir ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, y el territorial, que da lugar a importantes diferencias en los niveles de cobertura de dichas necesidades en función del lugar del país en el que se encuentre. En este sentido, el reto más importante es consolidar políticas públicas que continúen fortaleciendo el acceso a servicios básicos, especialmente en regiones de mayor pobreza y, al mismo tiempo, coordinar la política económica y social para elevar el ingreso y el empleo de la población en general y especialmente la que se encuentra en situación de pobreza.

Por otra parte, se están realizando importantes esfuerzos para hacer frente al momento de transición política en el que se encuentra, caracterizado por un nuevo esquema de participación política y gestión pública en el que destacan las políticas de descentralización, la revisión del sistema de justicia o la profesionalización del servicio civil. Ello ha provocado un intenso proceso de reformas institucionales que afectan directamente a las condiciones de gobernabilidad del país y en las que se han requerido acompañamientos por parte de países e instituciones internacionales de apoyo y asistencia técnica.

En función de los parámetros de la evaluación, de los criterios propuestos y de los Ejes de Análisis que se han definido, se lleva a cabo el análisis obteniendo una serie significativa de consideraciones.

Respecto al **primer nivel de evaluación**, referido al **diseño de la Política de Cooperación con México**, hay que destacar el cambio que se ha producido en la misma a lo largo del periodo estudiado. Entre los años 2002 y 2006 se ha pasado del I al **II Plan Director de la Cooperación Española**, generándose con ello nuevas orientaciones y marcos

² Oficina Técnica de Cooperación (OTC) y Centro Cultural de España en México (CCEMX).



para la actuación. A nivel de Subcomisiones Mixtas de Cooperación entre España y México, el periodo comienza con la XI SUBCOMIX en vigor (firmada en 1999), se produce la firma de la XII SUBCOMIX en el año 2002 y se finaliza con el proceso de preparación y negociación de la XIII, la cual fue finalmente suscrita en octubre de 2007. En cuanto a los esfuerzos de planificación, en estos años también se alcanza un nivel de definición de la política más ajustada a las necesidades del país y a las posibilidades de la Cooperación Española: se elabora y se aprueba el Plan de Actuación Especial 2006-2008, el cual plantea como Objetivo Estratégico *contribuir al fortalecimiento de la gobernanza democrática y la mejora de la calidad de vida de las poblaciones más desfavorecidas en la región sur del territorio mexicano*. A nivel sectorial establece trabajar en seis áreas, determinadas tras un análisis de las ventajas comparativas que España tiene en las mismas, y para cada una de ellas se trazan líneas prioritarias de actuación. Establece también un marco geográfico claro (por primera vez en la Cooperación Española con México), situando las áreas de concentración de las actuaciones en los Estados del sur del país, principalmente Puebla, Chiapas y Oaxaca, más el Distrito Federal de México. Los Estados de Guerrero, Michoacán y Veracruz suponen un segundo nivel de prioridad.

En relación al presupuesto, los recursos totales de AOD bruta española que recibe el país, ésta ha estado rondando los 7 millones de euros anuales en el periodo considerado, habiendo estimado un monto por encima de los 13 millones para 2007. En dicha cantidad se incluyen las ayudas por todos los conceptos y agentes participantes en el apoyo al país. Respecto a los sectores en los que se concentra la ayuda, según la división que plantea el CAD, destaca en primer lugar el sector de *infraestructuras y servicios sociales* con más de un 70% de los montos destinados al país en el periodo 2002-2006. Le sigue el de *infraestructuras y servicios económicos* que, sumado a *sectores productivos*, alcanza más de un 20% de la ayuda. Por su dimensión presupuestaria y por la importancia que ha supuesto en el marco de la Cooperación Española con México se realiza un desagregado del sector *aumento de las capacidades humanas* para determinar los subsectores principales que lo componen. Dicha revisión arroja que Educación supera ampliamente al resto, convirtiéndose en el

ámbito de trabajo más importante con diferencia, aun en el año en el que el Fondo de Concesión de Microcréditos empezó a realizar sus operaciones en el país.

Si se realiza un **análisis de la evolución** de las características de la Política de Cooperación Española con México en el periodo, se aprecia que se ha desarrollado en un contexto de cambios, transformaciones y nuevas definiciones tanto en el caso español como en el mexicano. Algunos factores han tenido una influencia directa sobre las prioridades y orientaciones de la relación entre ambos países en materia de cooperación, ya que se han producido procesos electorales en México que han reorientado las políticas públicas, y revisiones de las bases de la política exterior española que han marcado nuevas tendencias en la cooperación. En cuanto a los sectores de concentración de la ayuda, se aprecia continuidad en los años analizados, sobre todo si se considera la actividad de la AECID. Los principales objetivos de trabajo han estado relacionados con el sector de *aumento de capacidades humanas* (según acepción del *II Plan Director*), destacando dentro de éste el apoyo a las políticas educativas. A partir del año 2003 se consolida otra línea de trabajo importante que tomará cada vez mayor relevancia en años posteriores, como es la de gobernabilidad y fortalecimiento institucional. Junto a ambos sectores se aprecian dos ámbitos destacables que comienzan a ejecutarse en este periodo: la actividad del Fondo de Concesión de Microcréditos en los años 2004 y 2006, en los que se llevan a cabo operaciones con varias entidades financieras mexicanas, y la puesta en marcha de las primeras experiencias de lo que se ha venido en denominar Cooperación Triangular y que formarán ya parte de las prioridades futuras de colaboración entre ambos países. Finalmente, si bien la actividad de la AECID en materia de Cooperación Técnica mantiene una tendencia relativamente estable en los años estudiados en cuanto a presupuesto y sectores, la Cooperación Cultural supone un elemento de transformación. Con la puesta en funcionamiento en noviembre de 2002 del Centro Cultural de España en México se fortalece esta área de actividad. Tanto por dotación presupuestaria como por la aprobación de la Estrategia Sectorial de Cultura y Desarrollo (que da continuidad a la prioridad que le otorga como sector el *II Plan Director*), su papel ha ido tomando cada vez mayor importancia en los últimos años.

En cuanto al presupuesto, del total de recursos destinados al país, la mayor proporción en el periodo 2002-2006 la ha comprometido la Administración General del Estado, con un 54,3% (27,084 millones de euros), correspondiendo el resto a las aportaciones de la Cooperación Oficial Descentralizada (que mantiene una proporción de entre el 30% y 35% del total) y, en una proporción casi inapreciable, a la Universidad. En lo que respecta al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, incluyendo a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, participa de dichos montos en cantidades que suponen aproximadamente algo menos del 50% del total contabilizado.

En el marco descrito, y con base en la evaluación que ha seguido la Política de Cooperación de España con México, se ha realizado la valoración de los criterios de apropiación, alineamiento, armonización, gestión por resultados y mutua rendición de cuentas, coherencia, coordinación, complementariedad y concentración. Fruto de dicha revisión se pueden extraer una serie de **conclusiones**. La primera de ellas está referida al *papel de la Cooperación Internacional en México*. Los indicadores que muestra el país, así como su posición internacional, le hacen ser un receptor de cooperación especial, dada su fortaleza económica y estructura institucional que le hacen ser a priori plenamente capaz de diseñar y poner en marcha las políticas de desarrollo necesarias. Sin embargo, el proceso de desarrollo mexicano está sometido a presiones que todavía demandan acompañamiento, al menos de forma indirecta o complementaria. La transición que enfrenta desde hace algunos años le ha hecho solicitar apoyo para mejorar su desempeño institucional, la calidad de sus políticas públicas, la puesta en marcha de acciones para atender problemáticas concretas o para poder garantizar el acceso a conocimiento. Así, las áreas principales de trabajo en la agenda con los donantes han sido gobernabilidad (derechos humanos, fiscalidad, justicia, seguridad, Administración Pública), políticas sociales de mayor calidad (educación principalmente), desarrollo económico y empresarial, y medio ambiente. En cada uno de estos casos no se ha generado una dependencia financiera, ya que la mayor parte de los recursos han sido aportados por el propio país. Si ésta es

la lógica de intervención, la Cooperación Española parte de una posición inmejorable para ponerla en práctica. Con el transcurso de los años, y basándose en la estrecha relación que existe entre ambos países, posee un reconocimiento importante de las instituciones, organismos y sociedad mexicana. Ha logrado posicionarse como un actor neutro frente a las tensiones internas y es requerido para colaborar en aquellos ámbitos que más reclama el país. La experiencia acumulada en procesos similares, la cercanía cultural e histórica, junto a la prioridad que aporta a sectores de especial sensibilidad en el proceso de desarrollo mexicano, le permite tener la oportunidad de liderar la contribución de la comunidad internacional a los mismos. Para poder ejercer dicho rol sólo tiene que adaptar de manera más focalizada su orientación a la agenda que ha establecido México y, sobre todo, generar los mecanismos de acompañamiento más eficientes para ponerla en práctica, tanto a nivel de procedimientos como de capacidades técnicas y volumen presupuestario.

La segunda conclusión tiene que ver con la *ventaja comparativa de la Cooperación Española* en el país. A tenor de los informes consultados, no se puede apreciar que se haya hecho un análisis de este tipo, aunque se han apuntado criterios al respecto en el Plan de Actuación Especial 2006-2008. En todo caso, España tiene un importante papel en el fortalecimiento de las políticas públicas de México, buscando con ello una mayor capacidad de las mismas para afrontar los problemas de desarrollo que ha definido el país. Esta orientación implica tres tipos de consideraciones que tienen que ver tanto con los ámbitos a priorizar como con la forma de llevarlo a cabo: identificar y concentrarse en aquellos ámbitos de actuación de mayor sensibilidad o donde la reciente experiencia española puede ser más aprovechable, tales como justicia, servicio profesional, descentralización, igualdad de género o políticas culturales; profundizar en el intercambio de conocimiento y tecnología, favoreciendo el intercambio de especialistas en materias con capacidad de arrastre para el proceso de desarrollo; y fortalecer un enfoque de coherencia interna, mayor complementariedad entre actores y generación de mecanismos ágiles para asegurar el cumplimiento de los objetivos que tiene la relación



amplia, diversa y estratégica que poseen España y México.

En tercer lugar, se pueden aportar conclusiones respecto a los *criterios de actuación*, permitiendo determinar las orientaciones de focalización geográfica y sectorial. Respecto a los sectores, una agenda de desarrollo como la mexicana y una capacidad de actuación como la que España tiene actualmente deben dar lugar a una priorización enfocada al apoyo de políticas públicas nacionales, unido a un adecuado balance entre proyectos y programas, entre ejecución de acciones y prestación de asesoramiento, servicios y asistencia técnica especializada. Estas apreciaciones son válidas en lo que respecta al nivel geográfico federal, pero también en relación a Estados y Gobiernos locales, y se expresa en contraposición al incremento de programas y proyectos de corte exclusivamente local que se han generado en los últimos años. Estas afirmaciones no pretenden indicar que deje de ser necesaria una focalización geográfica o una dimensión territorial de las acciones de Cooperación Española, sobre todo teniendo en cuenta la diversidad de actores y la forma de trabajo de las ONGD y alguna Cooperación Descentralizada, más vinculada a las dinámicas de desarrollo locales. Lo que no se considera apropiado es promover un esquema de proyecto puntual, tendente a la consecución de resultados muy relacionados con la asistencia a la población en situación de pobreza, y basados en la ejecución material de acciones, con el objetivo de no incurrir en costes de gestión innecesarios y provocar un mayor efecto dispersión, restando capacidades a otras formas de trabajo de mayor impacto en el desarrollo del país.

Como conclusión general, se considera que España no puede pretender con México sólo cooperar. Lo que habría que procurar es profundizar el esquema de asociación. Un esquema de asociación amplio, donde se abran posibilidades a las relaciones en ambos sentidos, donde se haga hincapié en aquello que tiene una relevancia especial para la agenda de desarrollo del país, pero en un plano de horizontalidad que marca la relación entre ambos países.

Respecto al **segundo Eje de Evaluación sobre la gestión de la Política de Cooperación**, el

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, en concreto, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ostenta un papel fundamental en la cooperación con ese país, dirigiendo y diseñando la política y coordinando con los órganos de la Administración Central del Estado y con las ONGD. Por esta razón, la mayor parte de consideraciones en este eje estarán referidas a estas instancias, de las que existe información más detallada. En México, la AECID actúa a través de dos Unidades de Cooperación en el Exterior (UCE), una Oficina Técnica de Cooperación y un Centro Cultural. Junto a estos actores y unidades hay que considerar también el papel que ostentan la Cooperación Oficial Descentralizada y las empresas.

En lo que respecta a las instituciones mexicanas, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es la encargada de asegurar el funcionamiento de la Cooperación Internacional de México. Esta tarea es realizada principalmente por la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC). 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 (recibiendo asistencia y recursos), de desarrollo intermedio (Cooperación Horizontal) y en vías de desarrollo (como donante de asistencia y recursos), así como con organismos multilaterales y foros internacionales. Junto a ello se han fomentado, sin aún poseer experiencias significativas concretas, las actividades de Cooperación Triangular. 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.

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 según las 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. Uno de los instrumentos más importantes ha sido el Fondo Mixto de Cooperación Técnica y Científica España-México, creado en 1996.

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. Por otra parte, a partir del año 2004 se aprecia un incremento notable de las actividades relacionadas con 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 elaborado diversos documentos de planificación que actualmente marcan la línea de trabajo de ambas unidades.

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, de cuyo análisis se pueden extraer una serie de consideraciones y recomendaciones. 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. Sin embargo, se necesita poner en marcha procedimientos más formales de coordinación que permitan aprovechar la capacidad instalada por los agentes, cosa que hasta el momento se ha producido sólo de forma parcial. La recomendación radicaría en formalizar esa complementariedad y aprovechamiento mutuo a través de reuniones periódicas y de intercambio de información. Esta relación es más necesaria si cabe en el caso de la relación OTC-Centro Cultural. Por otra parte, si se analiza el volumen de presupuesto destinado a la administración y funcionamiento de las dos UCE respecto al número de proyectos o actividades que realizan, los costos de transacción que determinan son bajos, aunque los procedimientos de ejecución de fondos, por su diversidad, siguen suponiendo una importante carga de trabajo. En este sentido, resulta recomendable vincular más la Cooperación Española al mecanismo de Fondo Mixto, ya que se trata de un instrumento acordado por ambos Gobiernos, con todas las garantías legales, y que, por tanto, permitiría su utilización por otros ministerios españoles e incluso las Comunidades Autónomas.

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, respondiendo a la demanda de acompañamiento que se produce en México.

Como **tercer Eje de Evaluación**, se realiza en el sexto capítulo el **análisis de las intervenciones** concretas seleccionadas. Junto a ello, se establecen algunos parámetros respecto a la Cooperación Triangular, la cual supone un ámbito de actuación prioritaria en el periodo considerado y posee una alta potencialidad a futuro. Las siete intervenciones seleccionadas, por sectores, son:

Sector	Línea estratégica	Proyecto para evaluar
Gobernabilidad	Desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.	Programa de Apoyo a la Implantación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública de México (OTC).
Educación	Contribución a la mejora de la calidad en la educación.	a) Renovación Pedagógica y Organizativa de las Escuelas Públicas de Educación Secundaria (OTC). b) Educación Intercultural de Migrantes Indígenas –FOMEIN– (OTC).
	Continuidad y flexibilidad del sistema educativo.	a) Escuela Taller de Puebla (OTC) b) Apoyo a la gestión del Estado de Puebla (ONGD Ayuda en Acción).
Libertad y capacidad cultural	Cooperación cultural para el desarrollo, políticas culturales al servicio de los objetivos de desarrollo.	a) Programa de Industrias Culturales. b) Programa de Relación entre Comunicación y Cultura (Centro Cultural).
	Cooperación con los pueblos indígenas.	Promoción y Defensa de los Derechos de las Mujeres desde la Perspectiva de Género en Chiapas (ONGD Paz y Tercer Mundo).

Para cada una de ellas se desarrolla una evaluación según los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y viabilidad. En líneas generales, la evaluación de los proyectos arroja una valoración positiva, dado el reconocimiento logrado y los resultados que se han alcanzado. De forma más exhaustiva se ha realizado un análisis de la Cooperación Cultural, en el que se tratan aspectos relacionados con tres enfoques: la situación del sector en México y sus implicaciones en la Política de Cooperación Española, la trayectoria y actividades desarrolladas por el Centro Cultural de España en México, 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.

Junto a los proyectos seleccionados en cada sector y línea estratégica, se ha hecho una valoración de las acciones relacionadas con la **Cooperación Triangular México-España** en terceros países. En concreto, se han evaluado tanto las acciones en marcha (Cooperación México-España-Haití en agua y saneamiento) como aquellas que se espera poder emprender en un breve plazo y que están

íntimamente relacionadas con el Programa Regional con Centroamérica (Cooperación México-España a Centroamérica y el Caribe en Prevención de Desastres y Medio ambiente; Cooperación México-España a Centroamérica y el Caribe en Denominaciones de Origen de Café).

Se debe realizar una valoración particular de las posibilidades que ofrece esta forma de colaboración. España ha firmado acuerdos en este sentido con países como Brasil, Chile, Argentina y México, con quien ha sido un punto recurrente en los últimos acuerdos de cooperación y en los documentos de planificación que se han elaborado durante el periodo de estudio. Para el marco de asociación que existe (o se pretende que exista) entre ambos países, sería adecuado afianzar este mecanismo de trabajo en los próximos años. Para ello, es preciso determinar cuál es el enfoque más eficiente y, sobre todo, el que más puede llegar a contribuir a los objetivos de desarrollo del país en el que se lleva a cabo la cooperación, así como para los dos que participan como donantes. En este sentido, se proponen tres formas de trabajo:

Enfoque 1	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.
Enfoque 2	Asistencia técnica permanente, con base en experiencia mexicana.	A través del Fondo Mixto, creando subcuenta específica y asumiendo de forma paritaria los costos del trabajo entre España y México.
Enfoque 3	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.

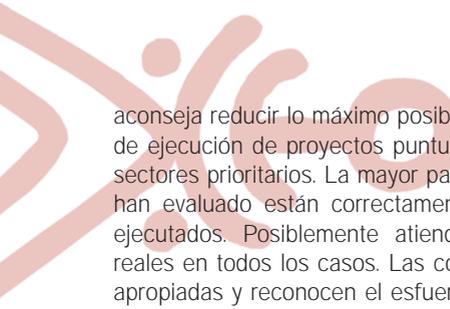
En conclusión, la Cooperación Triangular necesita contar con un mayor nivel de concreción en sus propuestas. Junto a la identificación y priorización de sectores y áreas geográficas, se impone definir conjuntamente un procedimiento que logre generar formas claras de coparticipación en la gestión y ejecución. Además, en el caso de los dos países, se precisa asumir el reto de dar a este formato de trabajo un encaje con otras formas de colaboración que ya realizan, procurando que no suponga un perjuicio a 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 participan desde hace años de forma muy activa.

Tras el desarrollo de la evaluación en sus múltiples enfoques, ejes y ámbitos de trabajo específicos, se pueden extraer un conjunto de **conclusiones generales y lecciones aprendidas**. Respecto a la orientación de la Política de Cooperación se puede concluir que durante los años 2002 y 2006 ha estado bien orientada, aunque 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 relación deficitaria. Para corregir este esquema, 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. 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. Respecto a la estructura y procedimientos, se aprecia que no se 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. En la mayoría de las intervenciones no ha existido presencia de especialistas españoles con intensidad y periodicidad. Junto a estas carencias, se deben proponer esquemas de coordinación más formales entre agentes españoles, incorporando en ellos a las ONGD, a las CCAA y a la Universidad. Ésta es una de las ventajas que posee la Cooperación Española con México y, por tanto, la coordinación se debería considerar como una función prioritaria.

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. En esta lógica, 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 otros apoyos donde existe mayor valor añadido y ventaja comparativa por parte de España. No se trata, con ello, 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.

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. Sin embargo, la actual propuesta de 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. 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.

En conclusión, la Cooperación Española debe generar un corpus de principios distinto 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.



1 Introducción



1 Introducción

1.1. Antecedentes y objetivos de la evaluación

La Política Española de Cooperación para el Desarrollo continúa en un proceso orientado a proporcionarle una mayor adaptación a las condiciones internacionales y nacionales en las que se lleva a cabo. Uno de los ámbitos de esta evolución es el que más avances se han producido es en materia de calidad de la ayuda. Se han llevado a cabo acciones relacionadas con la reforma tanto de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) como de la Agencia Española de Cooperación Internacional³, que persiguen la mejora de la eficacia y eficiencia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Junto a ello, se ha avanzado mucho en la calidad de la planificación, seguimiento y evaluación de las actuaciones de la Cooperación Española, mejorando, al mismo tiempo, la transparencia en la recopilación de datos de la ayuda ejecutada y prevista.

En este esfuerzo ha tenido un papel muy activo la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE). En el ejercicio de sus competencias dentro de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) dirige, entre otros aspectos, la realización de evaluaciones de las políticas, programas y proyectos de la Cooperación Española. Con ello se pretende dar a conocer el funcionamiento, los resultados y los efectos de la Ayuda Oficial al Desarrollo española, como una forma de mejorar la calidad, la eficacia y la eficiencia de las acciones de cooperación que España realiza en el exterior.

Entre las iniciativas que contemplaba el Plan de Evaluación 2006-2007 se encontraba llevar a cabo una evaluación intermedia de la Cooperación Española con México. Así pues, desde la DGPOLDE se puso en marcha esta evaluación con el objetivo de extraer conclusiones y aportar recomendaciones sobre el papel que ha desempeñado, desempeña y podría desempeñar la Cooperación Española con México.

Dicho objetivo se justifica en base a varias razones. En primer lugar, por la importancia de la relación estratégica entre el país mesoamericano y España, en un contexto de alta concentración de cooperación e inversión española en América Latina. El planteamiento respecto a un país como México, de gran dinamismo económico, estabilidad político-institucional y proyección internacional debe ser diferente al que se lleva a cabo en otros países de la región, donde persisten claras situaciones de pobreza y exclusión. Además, es preciso tener en cuenta la coherencia de las acciones de cooperación respecto a otros flujos económicos y otras alianzas políticas que se han establecido entre ambos países. Por otra parte, es potencialmente aprovechable su influencia y relación con los países centroamericanos y del Caribe, donde se encuentran algunos de los países prioritarios para la Cooperación Española para canalizar asistencia para el desarrollo de forma más eficiente. Todos estos planteamientos han de ser discutidos con las autoridades mexicanas en un plano de asociación y respeto mutuo, teniendo en cuenta el cambio de Gobierno en México ocurrido en 2006, que implica la actualización de sus estrategias nacionales de desarrollo y, por tanto, las de la Cooperación Internacional.

En segundo lugar, por sus especiales características como país de renta media-alta y receptor y donante de cooperación al mismo tiempo, lo cual lo

³ Según el Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, se aprueba el Estatuto de la nueva Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

convierte en un interesante objeto de estudio que permitirá profundizar en los planteamientos españoles e internacionales sobre la materia. A través de este trabajo se podrán obtener conclusiones importantes para países de similares características en América Latina y el resto del mundo. Se trata de un país que combina una dimensión económica de gran fortaleza junto a importantes desigualdades sociales que hacen necesario poner en marcha medidas que favorezcan la cohesión social, disminuyan la desigualdad y actúen frontalmente para reducir la pobreza en aquellos lugares en los que se encuentra focalizada. En estos casos, la Cooperación Internacional debe condicionar sus enfoques y adaptar sus mecanismos de ejecución a esta realidad para ser lo más contributiva posible a los objetivos nacionales de desarrollo.

Por último, en lo que a compromisos de ayuda para el desarrollo de España se refiere, en México se produce un momento de cambio de ciclo de planificación (elaboración del Plan de Actuación Especial 2006-2008) y la puesta en marcha del acuerdo bilateral que implica la XIII Subcomisión Mixta de Cooperación Técnica, Científica, Educativa y Cultural España-México 2007-2011⁴. **En este contexto, una evaluación de carácter intermedio resultará orientativa para valorar los planteamientos estratégicos realizados y para aportar criterios y justificación a las decisiones que se vayan a tomar en el próximo periodo.**

Respecto a los criterios para llevar a cabo este trabajo, desde la DGPOLDE se planteó realizar un proceso de evaluación que conllevara la revisión de la actuación de la Cooperación Española, entendida ésta en toda su amplitud de manifestaciones, instrumentos y acciones (*evaluación país*), que se realizara de forma coordinada con los órganos de evaluación competentes y con los principales actores involucrados en la gestión y ejecución de la ayuda tanto en España como en México (*participativa*), con la finalidad de extraer lecciones aprendidas y aportar recomendaciones, y no sólo valoraciones, acerca de los principales elementos de la Política de Cooperación con México (*formativa*)

y centrada en permitir a las instancias participantes reconocer el camino recorrido hasta ahora, proponer cambios de diseño y reafirmar estrategias para alcanzar los objetivos previstos (*intermedia*). Con estas características, se espera que el trabajo permita obtener resultados concretos que aporten nuevas perspectivas a la cooperación con México para los próximos años.

Sobre la base de las anteriores justificaciones y criterios, se pretende que la evaluación haga frente, de forma ordenada y clara, a los siguientes **objetivos**:

- Analizar la trayectoria de la Política de Cooperación Española con México.
- Examinar la orientación de dicha política respecto a los planteamientos realizados en la XII y XIII Subcomisiones Mixtas de Cooperación Técnica y Científica México-España y a los que se aportaron en la elaboración del Plan de Actuación Especial.
- Valorar los resultados obtenidos en algunos sectores de intervención significativos y en cuanto a la Cooperación Triangular que llevan a cabo ambos países.

Para enmarcar el trabajo se establece un **ámbito temporal determinado por el periodo 2002-2006**. Sin embargo, para justificar las conclusiones de esta evaluación se tendrán en consideración las propuestas de trabajo que ha hecho el Gobierno de México para el periodo 2007-2011, así como las programaciones de trabajo de los distintos agentes de la Cooperación Española para los próximos años.

Para la selección del **ámbito sectorial** de la evaluación de la Cooperación Española con México, se utilizaron *dos criterios*: a) su relevancia cuantitativa para la AOD española en 2005; y b) los ámbitos temáticos identificados en el PAE considerados 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*, fue la siguiente:

⁴ Firmada en Madrid el 16 de octubre de 2007 en el marco de la VIII Reunión Binacional México-España.

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.

Respecto al **espacio geográfico**, la evaluación ha pretendido abarcar la totalidad del país ya que se trata de una visión general de la Política de Cooperación para el Desarrollo de España hacia México. Sin embargo, se ha focalizado en los **Estados de Puebla, Oaxaca y Chiapas, así como en el Distrito Federal de México, en lo referente a la evaluación de intervenciones concretas** del conjunto de actores españoles de cooperación que se dan cita en el país. Cabe señalar que esta orientación geográfica se ha visto ampliada a Centroamérica dado que se realizan aportaciones en torno a las potencialidades y restricciones de la Cooperación Triangular acordada entre ambos países.

1.2. Metodología empleada

Se pretende cumplir con las expectativas de la evaluación de la Cooperación Española con México y hacer de la misma una herramienta útil para los actores involucrados. Por ello, se han diferenciado varios niveles de análisis que corresponden

al planteamiento inicial elaborado por la DGPOLDE en los Términos de Referencia para la evaluación y que ha sido consensuado con los miembros del Comité de Seguimiento. En cada uno de los casos se han elaborado criterios de evaluación y se han asignado a cada uno de ellos una serie de indicadores, de forma que se puedan realizar mediciones objetivas y comparables.

Con este planteamiento se ha pretendido conseguir varios resultados:

- Facilitar la elaboración de los productos y su correspondiente seguimiento por parte de la DGPOLDE.
- Centrar las entrevistas con actores clave de modo que no se pierda información por un efecto de dispersión.
- Diferenciar los distintos niveles de análisis para aplicar, en cada caso, las técnicas más apropiadas.
- Aplicar los criterios establecidos en cada caso de forma ordenada.
- Contar con resultados en los diferentes niveles de estudio para que sean utilizados por los agentes decisores o gestores de la Cooperación Española con México para contribuir de manera directa en su trabajo.

Para llegar a los productos con la adecuada justificación, y hacer de éstos unos elementos útiles para las decisiones previstas, se ha planteado un análisis primario y secundario de las fuentes de información disponibles. Respecto a las fuentes secundarias, se han tenido en cuenta tanto documentos de los agentes mexicanos como de los actores españoles involucrados en el diseño y ejecución de la Cooperación Española con ese país. Igualmente, se han tenido en cuenta los planteamientos de organismos internacionales y otras cooperaciones. Respecto a las fuentes primarias, éstas proceden básicamente de dos vías: la observación directa del equipo de evaluadores y la entrevista o recabo de información a los principales actores relacionados con las tres áreas de estudio en las que se centra la evaluación.

Con estas premisas, la evaluación está organizada en tres Ejes de Análisis, que son los siguientes:

	Eje	Objetivo
1	Analizar la Política de Cooperación Española con México.	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.
2	Examinar la trayectoria y las características de la Cooperación Española con México.	Identificar las fortalezas y debilidades de la organización y de los procesos de gestión de la Cooperación Española en 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.
3	Valorar las intervenciones realizadas en sectores prioritarios y en Cooperación Triangular.	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.

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. Tienen un nivel de relevancia relativa diferente, ya que los dos segundos podrían considerarse especificidades del primero, al cual concretan y aportan información. Sin embargo, como objeto de estudio tienen su propia lógica y dan lugar a resultados que tienen efecto sobre la toma de decisiones a futuro.

Para alcanzar las conclusiones que se aportan en este Informe Final, el equipo encargado de los trabajos ha llevado a cabo una serie de actividades. Hay que tener en cuenta que, si bien los instrumentos utilizados han sido los mismos, existen diferencias en el uso que se ha hecho de los mismos en función del Eje de Evaluación que se trate: por ello, en el eje 1 (sobre la política) se han empleado criterios más cualitativos, en el eje 2 (sobre la trayectoria) una combinación de criterios cuantitativos y cualitativos y en el eje 3 (sobre las intervenciones) una mayor cantidad de elementos cuantitativos.

1.2.1. Orientaciones por Eje de Evaluación

En cada uno de los Ejes de Evaluación se realizaron una serie de actividades específicas que permitirán garantizar los productos y resultados. Los ejes son:

1.2.1.1. Primer Eje de Evaluación: analizar la Política de Cooperación Española con México (Diseño)

Para llevar a cabo este análisis se han estudiado y construido indicadores en torno a tres grupos de información:

- Los planes, políticas y estrategias de desarrollo de las diferentes instancias del Gobierno de México, comenzando por el Plan Nacional de Desarrollo e incluyendo los Planes Estatales de los Estados priorizados, principalmente en el sur del país y donde se concentra buena parte de la ayuda española.
- Los documentos rectores de planificación de la Cooperación Española, tales como el *I Plan Director 2001-2004* y el *II Plan Director 2005-2008*, las estrategias sectoriales (pueblos indígenas, cultura y desarrollo, medio ambiente, gobernabilidad, otras) y los documentos de programación horizontal y regional, así como las Actas de la XI y XII Subcomisiones Mixtas de Cooperación Técnica y Científica México-España. También se tuvieron en cuenta estrategias y programas formulados por otros actores españoles, tanto a nivel de la Administración central como de la autonómica y local.

- Los principios internacionales en materia de cooperación, en especial la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda, las orientaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, las conclusiones de las últimas Asambleas Generales de Naciones Unidas —en especial en lo referido a los Objetivos de Desarrollo del Milenio—, las recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y las últimas conclusiones sobre la Cooperación para el Desarrollo con países de renta media.

Este Eje de Evaluación ha implicado la revisión de la documentación existente con un intenso trabajo de gabinete, en el que se diseñaron los indicadores principales con base en los criterios que rigen la planificación de las políticas, como son la identificación de ventajas comparativas, la complementariedad con otros actores del sistema español de Cooperación para el Desarrollo, la coordinación con otros actores internacionales, la concentración y focalización de las intervenciones o la coherencia de las políticas respecto a México. Para ello se realizó un trabajo coordinado con la responsable de la coordinación de esta evaluación en DGPOLDE, y se llevaron a cabo entrevistas e intercambios de información con actores clave tanto en España como en México.

Como resultado concreto de este análisis, que parte de la evolución seguida y analiza los parámetros actuales, se obtienen conclusiones acerca de cuáles son aquellas áreas de actuación más adecuadas para constituir la planificación a medio plazo de la Política de Cooperación Española con México, y cuáles podrían ser los sectores de intervención que más coinciden con las políticas mexicanas de desarrollo y con los planteamientos de la Cooperación Española en su conjunto.

1.2.1.2. Segundo Eje de Evaluación: examinar la trayectoria y las características de la Cooperación Española con México (Proceso)

Los criterios que han conducido esta parte del estudio están relacionados con aspectos organizativos (estructura, personal, recursos financieros, otros), de interlocución y coordinación con otros ámbitos de representación de la Administración

General del Estado, en especial con la Oficina Económica y Comercial, con otros actores españoles del sistema de cooperación para el desarrollo (ONGD, Cooperación Descentralizada, Universidad, empresas) y con otros agentes internacionales, principalmente con los países miembros de la Unión Europea, y se examinaron los marcos de relacionamiento con las autoridades e instituciones mexicanas con las que se llevan a cabo los programas (Dirección General de Cooperación Científica y Técnica, Gobiernos estatales, municipalidades, otros). Se tiene en cuenta también el grado de eficiencia y eficacia de los procedimientos de gestión de los recursos y la valoración específica del funcionamiento del Fondo Mixto de Cooperación Técnica y Científica México-España en el periodo de referencia de este trabajo. Finalmente, se hace una valoración de los procesos de seguimiento de las actuaciones en curso, y de cómo se han establecido los mecanismos de control financiero y técnico para garantizar el correcto desarrollo de los programas y proyectos.

Para orientar los trabajos, se consideraron objeto de estudio las dos Unidades de Cooperación en el Exterior que están presentes en México: la Oficina Técnica de Cooperación y el Centro Cultural. En ambos casos se ha participado activamente en la ejecución del Programa Bilateral de la Cooperación Española con México, interviniendo en sectores relevantes, manteniendo un fluido contacto con las autoridades y la sociedad civil mexicana y siendo protagonistas de los procesos de planificación que se han llevado a cabo para la elaboración del Plan de Actuación Especial. Por otra parte, se hacen alusiones al resto de actores españoles presentes en el país, tales como otros ministerios de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas u ONGD.

Como resultado de estos trabajos, se han generado una serie de recomendaciones para afrontar con mayores garantías los retos que se plantean a corto y medio plazo. El informe contiene el análisis de las fortalezas y debilidades de la Cooperación Española con México, basado en los criterios e indicadores que se han apuntado anteriormente, así como una propuesta de mejora según el criterio del equipo evaluador.

1.2.1.3. Tercer Eje de Evaluación: valorar las intervenciones realizadas en los sectores prioritarios y en la Cooperación Triangular (Resultados)

El objetivo de este Eje de Evaluación es realizar un examen de una muestra significativa de intervenciones en sectores que poseen especial relevancia cuantitativa o cualitativa, o que posiblemente constituyan áreas prioritarias en el próximo ciclo. En particular, se han identificado tres sectores y algunas líneas estratégicas concretas para realizar este análisis: gobernabilidad, educación y libertad y capacidad cultural. Dadas las características de la Cooperación Española con México, y las capacidades de este país para trasladar buenas prácticas y asistencia a terceros países en desarrollo, se ha elaborado un apartado específico para evaluar las acciones de Cooperación Triangular que se han llevado a cabo hasta la fecha.

En ambos casos se debe partir de los documentos de formulación y seguimiento de las intervenciones que se determinó revisar. El número y sector de los proyectos que forman parte de la muestra se determinaron en conjunto con el Comité de Seguimiento de la Evaluación. En todos los casos ha sido necesario hacer una evaluación sobre terreno (observación directa, análisis de fuentes secundarias, entrevistas) para corroborar junto a contrapartes y beneficiarios directos los aspectos positivos y negativos que se han detectado en el análisis previo. Como guía de la evaluación en este tercer eje se utilizan los criterios de la *Metodología de evaluación de la Cooperación Española I y II*, los cuales se concretan en el estudio de la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, la viabilidad y el impacto. Para complementar estos criterios, se utiliza el análisis de factores de desarrollo tales como los tecnológicos, financieros, medioambientales, culturales,

institucionales, de género y otros considerados pertinentes habida cuenta de la especificidad de cada uno de los proyectos evaluados. Para el caso de la Cooperación Triangular, siendo éste un aspecto novedoso de la Cooperación Española con México, se hace un especial esfuerzo para determinar cuáles son las ventajas comparativas de este tipo de cooperación, y cuál podría ser una propuesta de actuación y funcionamiento a futuro. Para ello se ha entrado en contacto no sólo con los responsables mexicanos, sino que también se realizaron entrevistas y visitas a los receptores de este tipo de ayuda en los países centroamericanos.

De las actividades de este eje se extrae un resultado particular. En concreto, permite contar con un Informe de Evaluación de una serie de actuaciones de la Cooperación Española con México, que ayuda a valorar su contribución en términos de desarrollo y permite ajustar más sus diseños en el futuro. Por otra parte, este tipo de evaluación ayuda a extraer una serie de recomendaciones en forma de lecciones aprendidas o inventario de buenas prácticas que contribuya a los diseños de actuaciones similares que se puedan realizar a nivel de la Cooperación Española en otros países. En lo que respecta a la Cooperación Triangular se realizó un informe que contiene las principales recomendaciones de los actores mexicanos, de los españoles y de los centroamericanos, estos últimos como receptores de esta forma de cooperación.

1.2.2. Criterios e indicadores

La guía para el estudio se basa en una serie de criterios relacionados con los tres Ejes de Evaluación. En cada caso se han asociado indicadores concretos que han sido ampliados o modificados a lo largo del trabajo en función de las necesidades

Ejes de estudio	Criterios	
Política de Cooperación	<ul style="list-style-type: none"> • Alineamiento. • Armonización. • Apropiación. • Gestión para resultados. • Coherencia interna y externa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto sobre los ODM. • Concentración. • Complementariedad. • Mutua responsabilidad. • Países de renta media.
Análisis de la trayectoria	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia organizativa. • Optimización de capacidades técnicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coherencia presupuestaria. • Eficacia en los procedimientos.
Análisis de las intervenciones	<ul style="list-style-type: none"> • Pertinencia. • Eficacia. • Eficiencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Viabilidad. • Impacto.

propias del estudio. Junto a ello, de forma general, se han planteado los siguientes criterios de actuación y metodología:

- En la misión han participado todos los integrantes del equipo de evaluación propuesto (cuatro personas). Para ello se asignaron funciones relacionadas con el perfil técnico de cada uno, quedando cubiertas así todas las necesidades de recopilación y análisis de información. Se diferenciaron las actividades en función de los tres ejes de trabajo, teniendo en cuenta los factores geográficos. Los trabajos se llevaron a cabo de forma simultánea, tanto en el Distrito Federal como en los Estados objeto de intervenciones, con el objetivo de conseguir los mayores niveles de eficiencia y eficacia.
- Durante parte de la misión acompañó al equipo evaluador una representación de la DGPOLDE.

Ante la agenda propuesta, fue necesario determinar en qué medida iban a participar en las reuniones previstas para asegurar la independencia del estudio. De igual manera, se consideró este criterio en el caso de los representantes de la Cooperación Española en México. A juicio del equipo evaluador, dicho acompañamiento perseguía asegurar el carácter formativo de la evaluación y facilitar el acceso a información significativa, sin que por ello se debiera poner en riesgo la autonomía de los actores consultados a la hora de emitir sus opiniones.

- Para el diseño de los instrumentos de recogida de información, y para establecer las necesidades de la agenda en México, se tuvieron en cuenta los criterios e indicadores establecidos en la propuesta técnica de la oferta presentada. En concreto, se ha hecho uso de los siguientes instrumentos:

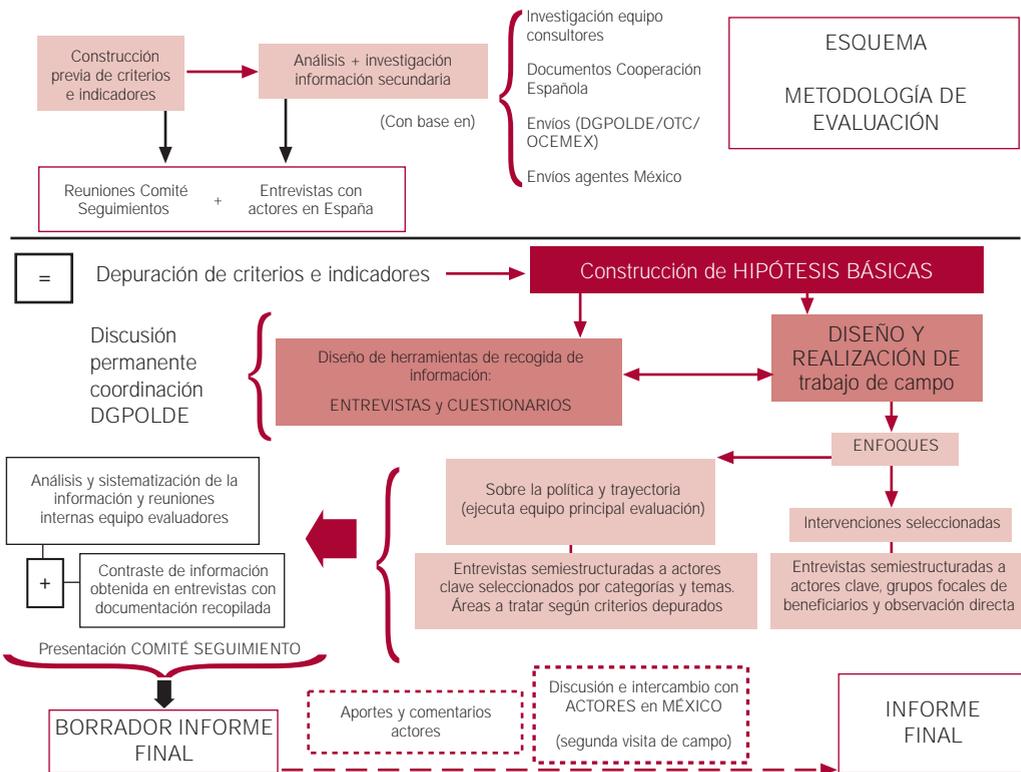
	Participativos	No participativos
Cualitativos	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas abiertas-opinión de expertos. • Discusiones grupos focales. • Observación de participantes o participativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Observación directa sin discusión. • Investigación bibliográfica. • Fotos. • Datos espontáneos (comentarios en periódicos, radio).
Cuantitativos	<ul style="list-style-type: none"> • Encuestas formales e informales. • Cuestionarios o registros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mediciones. • Estudio comparativo con documentos/informes de formulación y seguimiento de proyectos.

- En cada caso se elaboraron con carácter previo los instrumentos concretos de recogida de información (entrevistas, fichas, cuestionarios) que fueron utilizados por el equipo evaluador en cada uno de los contactos previstos. Para elaborar dichas herramientas se tuvieron en cuenta las propuestas de criterios e indicadores establecidos en el Informe Preliminar, cuya medición constituye el objetivo del trabajo. De dicha propuesta se extrajeron las preguntas y orientaciones de los cuestionarios y entrevistas realizadas.
- La misión de trabajo de campo constituyó un resultado específico de la evaluación. Se ha elaborado un informe conteniendo los resultados concretos e individualizados de cada uno de los contactos mantenidos, con base en la memoria de entrevistas y de temas tratados, la relación de

actores, instituciones y organismos con los que se trabajó y la ficha de resultados y conclusiones principales que se obtuvieron. Con la puesta en común por parte del equipo evaluador, junto a las consideraciones del Comité de Seguimiento, se extrajeron criterios que sirven de base a las conclusiones de este Informe Final de la Evaluación.

1.2.3. Las fases del análisis

La metodología de trabajo propuesta ha implicado seguir una serie de fases. Mediante ellas se pretendía asegurar la calidad de las conclusiones extraídas y proporcionar un elevado nivel de rigurosidad al Informe Final. Las fases del análisis y su encadenamiento se muestran en el siguiente esquema:



Como se puede apreciar, la metodología seguida para alcanzar conclusiones está basada en un exhaustivo análisis previo de información disponible. De esta revisión, y de las primeras entrevistas con actores clave del proceso evaluativo, 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 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.

1.3. Presentación del equipo de trabajo

Para la ejecución de esta evaluación, EPYPSA ha puesto en marcha un equipo de trabajo que combina una sólida formación técnica sobre Cooperación para el Desarrollo, una importante experiencia acumulada en trabajos similares y un alto conocimiento de la realidad de los países latinoamericanos, en concreto de México.

El equipo inicial ha estado formado por cuatro profesionales a dedicación completa y tres profesionales a dedicación parcial. Todos ellos tienen una relación directa con la empresa y han formado parte de equipos de trabajo en proyectos similares. De éstos, cinco son hombres y dos mujeres. Respecto a sus nacionalidades, el equipo lo forman cuatro personas de nacionalidad española, una mexicana, una costarricense y una colombiana. Esta amplitud de visiones y formaciones han aportado a la evaluación diferentes perspectivas y mayor riqueza.

La responsabilidad de la coordinación del estudio y de la elaboración de sus principales conclusiones ha correspondido a Raúl Gallardo y Fernando Mudarra. En ambos casos, profesionales de más de diez años de experiencia en materia de desarrollo y cooperación con América Latina. En el segundo de los casos se aporta también la experiencia de un extenso trabajo con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en varios países de Centro y Suramérica.

A lo largo del proceso de evaluación se han detectado necesidades específicas que han sido cubiertas con otros profesionales, en este caso mexicanos, que han venido a reforzar la capacidad de análisis sectorial. En concreto, se han incorporado dos especialistas, un hombre y una mujer, para

lograr mayor rigurosidad en la aproximación a los sectores de género y educación, teniendo además en cuenta la incorporación de un tercer proyecto en este último ámbito.

1.4. Descripción de los trabajos realizados

El desarrollo del proceso de evaluación ha estado dividido en **cinco fases**, si tenemos en cuenta la fase previa en la que se definieron los parámetros básicos del estudio y se ajustaron los planteamientos de la propuesta técnica. Para cada una de las fases se especifica, a continuación, su duración y las principales actividades que contienen:

<p>Fase previa: Concreción de parámetros básicos</p>	<p>Dos semanas de duración</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Discusión con DGPOLDE sobre los términos de la propuesta técnica. • Análisis por parte del equipo evaluador de los condicionantes del estudio. • Diseño de pautas de participación a lo largo del proceso. 	
<p>Fase I: Estudio de gabinete</p>	<p>Cuatro semanas de duración</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Recopilación de información disponible sobre la Cooperación Española con México (Subcomisiones Mixtas, PAE, documentos de proyecto, informes de seguimiento), tanto en España como en México. • Solicitud a DGPOLDE de documentación y estrategias relacionadas con los sectores a evaluar. • Reuniones temáticas con DGPOLDE. • Recopilación de informes sobre la evolución social de México, en especial sobre desarrollo humano y cumplimiento de ODM. • Sistematización de información estadística sobre el contexto y la evolución de variables de desarrollo en México. • Examen de los planes de desarrollo a nivel estatal en los Estados de concentración de la Cooperación Española. • Identificación de las principales Cooperaciones Internacionales presentes en el país y sobre sus sectores de intervención. • Identificación de actores españoles relevantes de la Cooperación Española con México. Recopilación de documentos estratégicos y sobre actuaciones recientes. Inventario de ONGD, Cooperación Oficial Descentralizada y Universidades. • Identificación de actores clave relacionados con la Cooperación Triangular, principalmente en México. • Recopilación de información referente a otras políticas españolas que afectan a México en materia económica, de inversiones, migratoria, medioambiental, de seguridad, otras. • Entrevistas individuales a los miembros del Comité de Seguimiento de la Evaluación para orientar la recogida de información. • Definición de la muestra de sectores e intervenciones a ser evaluadas en el trabajo de campo. • Diseño de herramientas para la recopilación de información primaria (entrevistas estructuradas, cuestionarios). 	

Fase II: Diseño de trabajo de campo	Dos semanas de duración
<ul style="list-style-type: none"> • Sistematización de la información relativa a la muestra de proyectos a evaluar. • Ajuste de la batería de indicadores verificables y preguntas clave a responder para cada una de las intervenciones a evaluar. • Distribución de cuestionarios entre informantes en España y México. • Elaboración de encuestas estructuradas para informantes clave. • Conformación de grupos focales de beneficiarios y de expertos en México. • Diseño de talleres de discusión con contrapartes principales donde se traten aspectos claves del diseño de la Política de Cooperación. • Elaboración de la agenda de reuniones y gestión de desplazamientos del equipo de evaluación. 	
Fase III: Trabajo de campo	Cuatro semanas de duración
<ul style="list-style-type: none"> • Realización de entrevistas en México con representantes de la Cooperación Española. • Realización de entrevistas en México con representantes del Gobierno mexicano. • Realización de entrevistas en México con representantes de la Cooperación Internacional. • Realización de entrevistas en México con responsables de los proyectos a evaluar. • Realización de entrevistas con representantes del Programa Regional con Centroamérica en El Salvador. • Visitas a proyectos en los lugares de ejecución (México DF, Puebla, Oaxaca, Chiapas). • Recopilación de información relevante mediante técnicas de observación e investigación documental. • Sistematización de la información recopilada. • Reuniones con grupos focales para el análisis de la información. • Controles de calidad de las conclusiones en base a prioridades transversales. 	
Fase IV: Análisis participativo y de gabinete	Seis semanas de duración
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de las conclusiones del trabajo de gabinete y trabajo de campo. • Difusión entre miembros del Comité de Seguimiento de la Evaluación y recepción de comentarios. • Consultas complementarias para depurar información con actores clave en España y México (utilizando medios de comunicación como correo electrónico o entrevistas puntuales). • Contraste de informaciones recopiladas en el trabajo de campo a través de medios indirectos. • Sistematización de buenas prácticas de las intervenciones. • Reuniones con el equipo de coordinación de la DGPOLDE. • Elaboración del primer borrador del Informe Final de Evaluación. 	
Fase V: Elaboración del Informe Final de Evaluación	Seis semanas de duración
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración del Informe Final por parte del equipo de evaluadores. • Reuniones con DGPOLDE para tratar puntos fundamentales del informe. • Elaboración de anexos. • Preparación de la propuesta de presentación multimedia para la difusión del informe. • Elaboración de ficha CAD. • Elaboración de resumen ejecutivo. 	

1.5. Condicionantes y límites del estudio realizado

Una vez realizadas la mayor parte de actividades relacionadas con la evaluación, y tras haber hecho mención de distintos condicionantes para el estudio en fases anteriores, a continuación se establecen

aquellas restricciones más importantes que hay que tener en cuenta para la correcta comprensión de las conclusiones de este trabajo. Se trataría, por lo tanto, de aspectos que no han logrado ser convenientemente resueltos o que suponen un factor estructural que influye en el proceso de elaboración del informe y en el rigor de los resultados alcanzados:



1.5.1. Nuevos enfoques de cooperación con escaso recorrido histórico y de resultados

El planteamiento de la evaluación contiene, entre sus elementos principales, el análisis y valoración de nuevos conceptos que podrían venir a fortalecer el papel de España en cuanto a su Cooperación para el Desarrollo con México. Concretamente, se han definido la Cooperación de carácter Triangular y la Cooperación Cultural como ámbitos/sectores importantes en el resultado final del estudio. Para llegar a unas conclusiones adecuadas y que estén basadas en un proceso de evaluación de lo realizado hasta el momento, debería existir una mayor trayectoria de actuaciones en dichos campos que permitiesen el análisis. En el caso de la Cooperación Triangular es prácticamente inexistente dado que se trata de una forma de trabajo relativamente nueva. Para el caso de cultura, si bien el inicio oficial de actividades del Centro Cultural en México data de 2002, su funcionamiento no se ha consolidado hasta casi 2005, fecha en la que entra a formar parte de la Política Española de Cooperación con el *II Plan Director* y la Estrategia Sectorial de Cultura y Desarrollo. Por lo tanto, no son tantas las posibilidades de encontrar actuaciones evaluables con el enfoque que se pretende que tenga esta prioridad en el nuevo contexto.

Incluso el encaje de la Política de Cooperación en un país como México —entre las primeras economías del mundo, poco dependiente de la ayuda externa, con una población catalogada en el segmento medio-alto de renta— está poco estudiado. No son tantos los estudios, y menos en el caso español, que tienen como objetivo analizar el papel y la funcionalidad que tiene la AOD cuando convive con fuertes flujos económicos, políticos y comerciales con el propio país donante.

1.5.2. El momento en el que se lleva a cabo la evaluación

Es responsabilidad de la DGPOLDE, tras llegar a un consenso con el Comité de Seguimiento, establecer el periodo de tiempo que servirá de referencia para la evaluación. En este caso, el periodo 2002-2006. Es igualmente su función establecer los niveles de utilidad que desde el inicio se buscan alcanzar, así como el grado de participación por

parte de los actores potencialmente involucrados. Teniendo en cuenta dichos factores, la evaluación intermedia con México va a estar condicionada por varios elementos. Por una parte, por el hecho de que previo a su realización se haya firmado la XIII Subcomisión Mixta de Cooperación Científica y Técnica, así como la Subcomisión Mixta de Cooperación Educativa y Cultural. A la evaluación le va a corresponder, por lo tanto, hacer consideraciones para que las orientaciones que establecen en dichas subcomisiones se pongan en práctica de la forma más adecuada posible, pero contando con que no hay posibilidad de una excesiva variación respecto de lo ya consensuado.

De igual forma, este proceso va a transcurrir paralelamente a la revisión del Plan de Actuación Especial, definido para el periodo 2006-2008, y con la elaboración del *III Plan Director* de la Cooperación Española 2009-2012, que vendrá a sustituir al segundo. Corresponderá, por tanto, establecer un adecuado nivel de relación con estos procesos, de forma que puedan influirse mutuamente, teniendo en cuenta las dimensiones de análisis en uno y otro caso (más restringidos en el caso de la evaluación pero en algunos casos generalizables para otros ámbitos geográficos).

Como conclusión, las recomendaciones del proceso evaluativo han de entenderse en un marco de parámetros ya establecidos, lo cual influirá en su enfoque y niveles de utilidad.

1.5.3. Amplia participación esperada

La mayor parte de las evaluaciones se realizan esperando que de ellas se puedan extraer conclusiones que mejoren el enfoque y resultados en el futuro. Para ello se han definido importantes niveles de participación tanto de los gestores como de decisores y beneficiarios de la Cooperación Española con México. Se han puesto en marcha mecanismos de consulta y revisión a lo largo de todas las fases del trabajo, desde la propia elaboración de los Términos de Referencia que fueron base del concurso público. Sin embargo, ha habido condicionantes que no han permitido que el proceso participativo diese los frutos esperados. Por una parte, el poco interés mostrado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Madrid, gestora

principal e interlocutora casi única de la cooperación con México. Desde el inicio del proceso evaluativo ha sido complicado contar con su presencia en las reuniones del Comité de Seguimiento y más complejo aún poder tener acceso a la información que ha requerido el equipo evaluador. Sólo en el caso de la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas y de la Oficina Técnica de Cooperación en México, se ha apreciado un mayor grado de seguimiento de los avances y necesidades de la evaluación.

Por otra parte, la participación es complicada cuando no se conoce todo el contenido de un proceso como éste. En este caso, ante los cambios que se han producido tanto en el contexto de autoridades mexicanas, como en algunos puestos clave de la representación de la Cooperación Española en el país, la labor de entrevista y recopilación de opiniones y criterios se ve restringida por el conocimiento de los actores acerca de los procesos que se han llevado a cabo en el periodo comprendido entre 2002 y 2006. Esta limitación ha intentado ser corregida con el contacto con actores que asumieron las responsabilidades en dicho espacio de tiempo.

1.5.4. La disponibilidad de información objetiva y documental

Para afrontar una evaluación de estas características, en la que se conjugan objetivos valorativos y propositivos referidos a tres niveles de análisis diferentes de examinar la Cooperación Española con México, es preciso contar en tiempo y forma con la información y documentación más amplia posible. Esta necesidad no debe ser cubierta sólo por los actores involucrados, sino que es función también del equipo de evaluación realizar una investigación de fuentes tanto primarias como secundarias para alcanzar un óptimo de disponibilidad. En cualquier caso, deberían estar identificadas las fuentes y los inventarios de aquellos aspectos que puedan ser relevantes para el trabajo de los evaluadores.

En la Cooperación Española en su conjunto, no sólo en el caso mexicano, existen ciertas carencias de documentación en torno a los proyectos que se ejecutan. Aparte de la cobertura de las necesidades administrativas, y últimamente en lo relacionado con

los marcos estratégicos de la política respecto a un país o región, no suele estar a disposición general el conjunto de documentos de identificación, formulación y seguimiento que aconsejaría el volumen de presupuesto que se maneja. Algo similar ocurre con los reglamentos y manuales sobre los que basar la actividad y funciones de los distintos actores involucrados. Tratándose de una cuestión estructural, y que no se manifiesta solamente en el caso de México, se ha tenido en cuenta como tal y se ha procurado que no afecte a la utilidad de las conclusiones del estudio.

1.5.5. La amplitud de objetivos respecto al tiempo disponible

La amplitud de análisis y objetivos específicos, que conlleva una evaluación país como ésta, determina el tiempo necesario para llevarla a cabo. En el caso de México, el periodo de tiempo previsto, siendo suficiente, ha implicado una intensidad de actividades importante. Los tres Ejes de Evaluación, unido al número de intervenciones concretas a estudiar y a la dispersión geográfica e institucional del programa de cooperación de España con ese país han supuesto un esfuerzo considerable en recursos, misiones de terreno y especialistas involucrados en cada uno de los aspectos tratados en el presente informe. En este sentido, posiblemente los Términos de Referencia habrían tenido que considerar dichos factores y requerir por ello un resultado más acorde a los recursos humanos solicitados y a los recursos financieros disponibles. Igualmente, la duración total prevista ha tenido como condicionante dos periodos de vacaciones que no han permitido realizar contactos pero sí, en cualquier caso, realizar trabajos de gabinete.

En todo caso, el equipo evaluador ha procurado adaptar su Plan de Trabajo a los requerimientos para hacer una evaluación de calidad. Por ello, se han superado ampliamente los parámetros en cuanto a equipo de profesionales vinculados al estudio, en cuanto a la dedicación de éstos y en lo referido al tiempo de las misiones de terreno que estaban previstas en un inicio. Por ello, se considera que no tendrá repercusiones sobre la calidad del producto final de la asistencia técnica. Este comentario se aporta sólo con el objetivo de que pueda ser tenido en cuenta por la Cooperación Española en futuros procesos evaluativos a nivel de país.



2 Diagnóstico de la situación de México





2

Diagnóstico de la situación de México

México es un país de una gran extensión y está dotado de abundantes recursos naturales. Con una superficie aproximada de 1.972.550 km², se ubica por su tamaño en el decimocuarto puesto a nivel mundial y el quinto en América, después de Canadá, Estados Unidos, Brasil y Argentina. Tiene una costa oriental bañada por el golfo de México y el mar Caribe, que forman parte del océano Atlántico. Por el poniente, posee un enorme litoral bañado por el océano Pacífico. Sus vecinos son Estados Unidos por el norte y Belice y Guatemala al sureste.

Los Estados Unidos Mexicanos son una federación integrada por treinta y un Estados libres y soberanos. Los Estados conforman un solo Estado federal o Unión que tradicionalmente ha ejercido jurisdicción exclusiva sobre el Distrito Federal, un territorio que no pertenece a ningún Estado sino a toda la Federación por igual, siendo su capital la sede de los poderes de gobierno. Los Estados de la Federación Mexicana son libres, soberanos, autónomos e independientes entre sí. Tienen la libertad de gobernarse según sus propias leyes; tienen una constitución propia que no ha de contradecir la Constitución Federal aunque ésta última sólo abarca temas de competencia nacional.

Respecto a la población, según datos del II Censo de Población y Vivienda, en el año 2005 en México había 103.263.388 personas, de las cuales el 51,3% eran mujeres y el 48,7% hombres. Las estimaciones de la Comisión Nacional de Población (CONAPO) sitúan la cifra de 2007 por encima de los 108 millones de personas.

Respecto a la situación política, en julio del año 2000, con la llegada al poder del Partido Acción Nacional (PAN) en sustitución del Partido Revolucionario Institucional (PRI), se produce la interrupción de 71 años consecutivos de hegemonía política en México. Se da paso así a un nuevo capítulo en

la vida política mexicana, que es percibido por la población con grandes expectativas y supone un nuevo marco de relaciones civiles e institucionales. Las últimas elecciones llevadas a cabo en 2006 renuevan el Gobierno del PAN para un nuevo sexenio, no sin disputas en cuanto a los resultados tanto a nivel presidencial como en algunos Estados del sur. El recuento final arrojó un 35,89% de votos para el PAN, una caída hasta el 22,26% del PRI y un incremento hasta el 35,31% del tercer partido importante en disputa, el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Este nuevo panorama da muestras de dos nuevas características del sistema político hasta entonces inexistentes: la fuerte competencia en los procesos electorales y la dispersión del poder político ante la pérdida del monopolio del PRI sobre las instituciones y el hecho de que los nuevos Gobiernos se vean obligados a ejercer sus mandatos sin el control de la mayoría en el Congreso.

La consolidación del Estado de derecho que demanda México ha exigido 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.

Respecto a la política de descentralización, el país está progresando en conceder más autonomía, asignar más responsabilidad fiscal y pedir más informes de resultados a los niveles subnacionales de gobierno. Este proceso está encauzándose gracias a la mayor competencia política en todos los niveles de la Administración Pública y al deseo del Gobierno federal de incluir la descentralización en su programa para una mayor participación política.

Sin embargo, existen algunas circunstancias sobre las que se necesita profundizar. Según un reciente estudio del Banco Mundial⁵, entre éstas se encuentran el fortalecimiento de la confianza en este proceso entre los principales actores involucrados; la mejora de la coordinación intergubernamental y la solución de conflictos; el afianzamiento y la democratización del proceso de control y presentación de informes de resultados; la coordinación del proceso presupuestario en múltiples niveles; las diferencias entre municipios con distinta capacidad administrativa; la cooperación en el fortalecimiento conjunto de capacidades; y las características singulares de la relación del Distrito Federal con sus vecinos y el Gobierno federal.

La profesionalización del servicio civil se ha convertido, en los últimos años, en uno de los asuntos más importantes de la agenda político-administrativa mexicana. Por primera vez, se establece un sistema de esta naturaleza a través de la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en 2003. Cabe agregar que este esfuerzo de profesionalización ha cobrado igual fuerza en algunos Estados de la República a través de la expedición de sus leyes respectivas. Con ello, cerca de 63.000 miembros del personal y funcionarios medios (poco más del 10%) se sujetarán a un proceso transparente de acreditación que incorporará nuevos sistemas de evaluación basados en méritos y desempeño para mejorar la eficiencia de los organismos federales.

En cuanto a la justicia, el gran reto de los últimos años ha sido profundizar en la garantía de independencia de los tres poderes fundamentales del Estado de derecho. Para ello ha sido necesario acometer profundas reformas para cambiar un estamento judicial integrado por funcionarios designados por el Ejecutivo durante más de 70 años. Entre las principales medidas⁶ que se han planteado se encuentran hacer efectiva la colaboración entre poderes que exige la Constitución; la creación dentro de la judicatura de órganos especializados y permanentes que aseguren un adecuado tratamiento a las nuevas formas de delito; profundizar en la coordinación entre el sistema

judicial de la Federación y el de los Estados; combatir la lentitud en los procesos y el rezago en el tratamiento de las causas; robustecer las garantías judiciales; mejorar los sistemas de designación, preparación y actualización de los jueces, y, por último, generar procedimientos e instancias que aseguren el acceso a la justicia del conjunto de la población.

A fin de mitigar la escalada de inseguridad que ha vivido el país, se han planteado una serie de reformas sustentadas en tres pilares: reestructurar orgánicamente las instituciones de Seguridad Pública, transformar el procedimiento penal y profesionalizar la defensa penal. La presente iniciativa busca que las y los mexicanos gocen de mejores niveles de seguridad y de justicia. Junto a ello, se contempla la transformación de la Procuraduría General de la República (PGR) en la Fiscalía General de la Nación, con carácter de órgano constitucional autónomo, y fusionar a la Agencia Federal de Investigación (AFI) con la Policía Federal Preventiva (PFP).

En cuanto a las **condiciones económicas**, México posee una economía de libre mercado muy orientada a las exportaciones. Según datos del año 2006, es la segunda economía más fuerte de América Latina, sólo superada por Brasil, y la cuarta de toda América. Su PIB supera el billón de dólares, medido en paridad de poder adquisitivo, y ha crecido de forma constante desde el año 2000. Está entre los países de renta media alta, con un PIB per cápita en 2006⁷ de 8.066 dólares en valor nominal. Este valor hace que sea el segundo país latinoamericano en riqueza per cápita, después de Chile. Sin embargo, entre los años 2002 y 2005 estuvo situado en el primer puesto.

Históricamente, la economía mexicana vivió un momento de crecimiento continuado en el periodo 1930-1970, basado principalmente en un modelo de sustitución de importaciones. Se inician en ese periodo una serie de medidas que favorecían la apertura y liberalización económica. Hechos significativos ocurridos tras ese periodo son la entrada de México en el GATT en 1986 y la firma en 1992 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Estados Unidos, Canadá y México.

⁵ *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization Lessons from Mexico*, Banco Mundial, 2006.

⁶ Tomado de *El futuro judicial de México*, Pablo Zapata Subiaga. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007.

⁷ FMI, *World Economic Outlook Database*. Abril, 2007.

A inicios de los años noventa, la economía mexicana vive una de sus peores crisis financieras por los denominados tesobonos⁸ y el país entra en una profunda recesión en 1995. Sólo el crecimiento constante de las exportaciones y los paquetes de ayuda transferidos por Estados Unidos logran estabilizarlo. Sin embargo, los efectos de esta crisis sobre la economía real, sobre todo en lo referido a poder adquisitivo de la población y a la fragilidad del sistema bancario, se pueden percibir aún.

La transición que ha vivido México en la década pasada ha dado lugar a un país con una economía más abierta y estable en sus principales variables macroeconómicas. Se han llevado a cabo profundas

reformas estructurales, en especial, respecto a la liberalización comercial, que han contribuido a una rápida transformación económica basada, principalmente, en el auge de las exportaciones. En esta buena evolución ha tenido mucho que ver el aumento de la demanda estadounidense, la subida de los precios del petróleo y las importantes entradas de Inversión Extranjera Directa. Sin embargo, dichos factores suponen al mismo tiempo una vulnerabilidad a largo plazo, sobre todo debido a la dependencia existente de la coyuntura de la economía de Estados Unidos, de la competencia cada vez mayor de los productos asiáticos en dicho mercado y de la variabilidad de los precios internacionales de los hidrocarburos.

	2002	2003	2004	2005	2006
PIB precios corrientes (miles de millones US\$)	648,62	638,74	683,48	767,69	840,01
Variación PIB	0,8	1,4	4,2	2,8	4,8
PIB habitante nominal (US\$)	6.433,63	6.244,39	6.697,57	7.446,85	8.066,24
Variación PIB por habitante	-0,4	0,3	3,2	1,9	3,8
Tasa de actividad (%)	57,8	58,3	58,9	58	58,7
Desempleo urbano (%)	3,9	4,6	5,3	4,7	4,6

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Así, otro de los pilares del crecimiento de México está en el flujo de Inversión Extranjera Directa. Ya en los años 2000 y 2001 fue el receptor más importante en América Latina y uno de los cuatro más grandes del mundo. Según datos de la Secretaría de Economía, Estados Unidos sigue siendo el principal inversor con el 60% de lo invertido entre 2000 y 2006. Le siguen España con el 10,8% del total, Holanda (10,2%), y a mayor distancia Reino Unido, Canadá, Islas Vírgenes, Alemania y Japón. En su conjunto, la Unión Europea fue el origen del 28,16% del total invertido en el periodo. A este flujo de inversión hay que añadir la importante entrada de remesas de emigrantes que sigue recibiendo, principalmente

desde Estados Unidos, que lo colocan como el país que más recibe en el mundo. Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo, en 2006 se situaron en 23.053 millones de US\$, aproximadamente un 15% más que en 2005. Dicha cantidad supone un monto similar a los ingresos por petróleo y a la entrada total de Inversión Extranjera Directa.

La alta concentración de la actividad económica en las exportaciones ha generado en México un constante crecimiento, pero no ha logrado trasladarlo a la creación vigorosa de empleo. Si bien los datos de desempleo se sitúan en valores bajos (4,6% en 2006), éstos se refieren sólo a áreas urbanas y no tienen en cuenta los niveles de subempleo y, sobre todo, de informalidad, la cual está calculada en unos 12 millones de personas (un 26% de la población

⁸ FMI, *World Economic Outlook Database*. Abril, 2007.

ocupada)⁹. Por otra parte, los salarios se han visto afectados por el incremento de la inflación que ha provocado subidas en productos característicos de la canasta básica (la tortilla de maíz y el azúcar han sido dos de los más significativos), sin que hasta el momento se haya logrado recuperar totalmente.

En relación a condiciones sociales y pobreza, el país muestra una situación propia de los países de renta media, caracterizados por altos porcentajes de crecimiento económico unidos a la dificultad para distribuir los beneficios del mismo al conjunto de la población. Si bien se han producido importantes avances desde el año 2000, éstos han conseguido tan sólo devolverle a los niveles que existían antes de la crisis de los años 94-95. Esta asimetría entre desarrollo económico y desigualdad queda reflejada en las diferencias que existen en la población mexicana en base a dos vectores: el de ingreso, que provoca la existencia de porcentajes de población elevados que no logran percibir ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, y el territorial, que da lugar a importantes diferencias en los niveles de cobertura de dichas necesidades en función del lugar del país en el que se encuentre.

Aun así, en la última década se han producido avances en cuanto a los indicadores sociales y económicos: se han elevado los niveles de ingreso per cápita, medido como distribución del PIB; ha aumentado la esperanza de vida hasta los 73,6 años; se ha reducido la mortalidad infantil de un 46 a un 30 por 1.000; la tasa de escolarización se acerca al 90%, y el acceso a agua potable es aproximadamente del 88%. Sin embargo, los niveles actuales de rezago son similares a los registrados a comienzos de los años noventa, hecho que muestra que los últimos 15 años han contribuido muy poco a combatir esa condición que afecta a más de la mitad de la población mexicana. Además, contribuyen a esta situación la profunda desigualdad regional y étnica y las diferencias en cuanto al acceso a la salud, a la educación y a los servicios públicos de buena calidad. Según las estimaciones del Banco Mundial, alrededor del 53% de los 104 millones de habitantes están en esta situación, definida como un nivel de consumo por debajo de las



necesidades mínimas de alimentos básicos y algunos otros bienes no alimentarios básicos.

Respecto a los Índices de Desarrollo Humano (IDH)¹⁰, México presenta una situación idéntica a la que muestran los datos anteriores. Se encuentra muy cerca de los países considerados de desarrollo humano alto (a partir de 0,8), con un valor de 0,7937, ocupando el puesto 53. Sin embargo, según la clasificación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sólo 18 de los 31 Estados federales se encuentran dentro de ese rango, mientras que los 13 restantes se encuentran en una categoría de desarrollo humano medio.

Así pues, existe una variable importante a la hora de analizar las condiciones de pobreza y desigualdad en México: la visión territorial. Vivir en un área o en otra del país puede suponer una importante diferencia en cuanto a oportunidades de desarrollo. Según los datos que regularmente aporta la Comisión Nacional de Población, existen importantes diferencias en cuanto a accesos a servicios básicos, vivienda, avance escolar y nivel de ingresos entre los Estados del sur y el resto del país. Teniendo en cuenta los indicadores¹¹ de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio que utiliza la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal de México, los datos muestran diferencias muy significativas:

¹⁰ PNUD: *Informe de Desarrollo Humano, 2004*.

¹¹ (a) La pobreza alimentaria: incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria. (b) La pobreza de capacidades: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación. (c) La pobreza de patrimonio: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación.

⁹ CEPAL: *México, evolución económica durante 2006 y perspectivas para 2007*. Noviembre, 2007.

Pobreza por ingresos						
Entidad federativa	Población total	Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades	Pobreza de patrimonio	Grado de rezago social	Lugar que ocupa en el contexto nacional
Chiapas	4.293.459	47,0	55,9	75,7	Muy alto	1
Guerrero	3.115.202	42,0	50,2	70,2	Muy alto	2
Oaxaca	3.506.821	38,1	46,9	68,0	Muy alto	3
Puebla	5.383.133	26,7	35,3	59,0	Muy alto	4
Baja California	2.844.469	1,3	2,3	9,2	Muy bajo	25
Coahuila	2.495.200	8,6	15,2	41,0	Muy bajo	30
Distrito Federal	8.720.916	5,4	10,3	31,8	Muy bajo	31
Nuevo León	4.199.292	3,6	7,2	27,5	Muy bajo	32

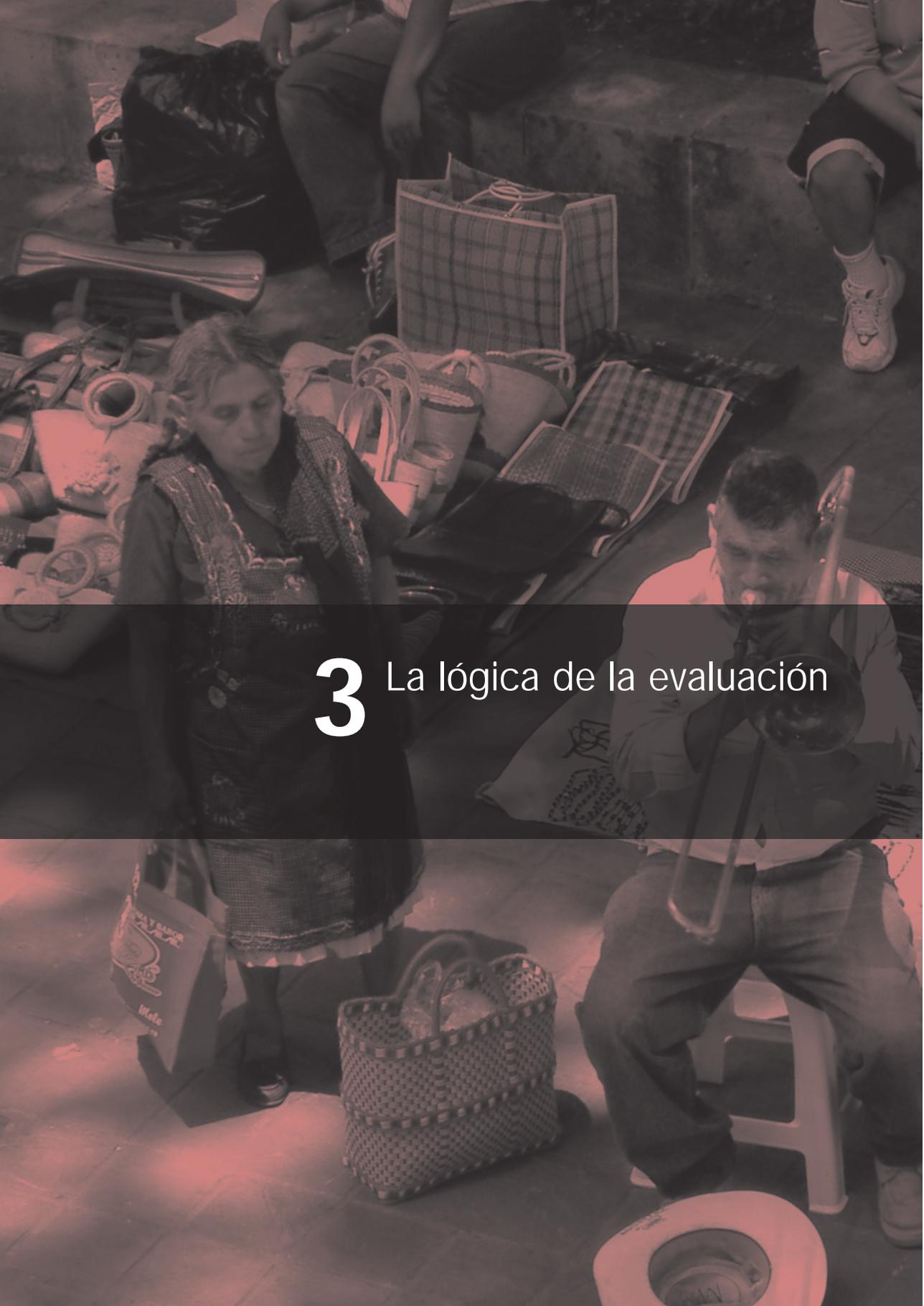
Fuente: Elaboración propia basada en indicadores, índice y grado de rezago social, estimaciones del CONEVAL según el II Censo de Población y Vivienda 2005.

Teniendo en cuenta esta información, se aprecia cómo entre los Estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla, situados en los niveles más altos de pobreza, y los de Coahuila, Distrito Federal y Nuevo León, en los puestos de mayor desarrollo de la tabla, se producen diferencias muy pronunciadas. Igualmente, resulta pertinente resaltar la presencia de altos niveles de pobreza patrimonial en los Estados más desarrollados, lo que da a entender que aún se requiere mantener la focalización sobre las políticas de combate a la pobreza en todo el país.

El factor étnico es otro de los que están relacionados con la mayor incidencia de la pobreza. Se considera que existen 65 grupos étnicos indígenas

diferenciados por su lengua¹², que se localizan principalmente en los Estados del sur del país. La población que habita en hogares considerados indígenas en México ascendió a 0,9 millones de personas en el año 2000, representando el 12,4% del total de la población nacional. El II Censo de Población indica un descenso de 600 mil personas, por lo que alcanzó una cifra de 10,3 millones de indígenas en el 2005, lo que representó el 9,9% de la población total del país. Sin embargo, estas cifras difieren si las fuentes provienen del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI) o si son aportadas por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

¹² En México no existe declaratoria constitucional de lengua oficial. La Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas señala que todas las lenguas indígenas que se hablen son lenguas nacionales e igualmente válidas en todo el territorio nacional.



3 La lógica de la evaluación



3

La lógica de la evaluación

3.1. Los Ejes de Evaluación y los criterios asociados

Con el objetivo de aportar resultados concretos, relacionados entre sí, jerarquizados y, sobre todo, útiles para los agentes involucrados en la Cooperación Española con México, EPYPSA propuso realizar el análisis en base a tres ejes, vinculados con los objetivos de la evaluación expresados en los Términos de Referencia, y que quedaron definidos en el punto 1.2 de este informe.

A continuación, se resumen los principales criterios establecidos para valorar los ejes del análisis y algunos ejemplos de los indicadores utilizados.

3.1.1. Eje 1. Diseño de la Política de Cooperación

Los criterios de valoración de este Eje de Evaluación están basados en los acuerdos internacionales suscritos por España y en las tendencias que marcan la Cooperación al Desarrollo, los cuales han sido recogidos en las Políticas de la Cooperación Española.

Para la evaluación de la Política de Cooperación se establecen, principalmente, criterios de carácter general, los cuales han sido aceptados por el conjunto de la comunidad de donantes. Suponen una forma de valorar, por una parte, el cumplimiento de los compromisos asumidos por España en el contexto internacional y, por otra parte, el nivel de contribución al desarrollo del país socio en función de sus necesidades y características.

En esta lógica, en este primer eje se valoran aspectos como **alineamiento**, **armonización**,

apropiación o gestión por resultados, todos ellos principios recogidos en la *Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda* (2005). Permitirá mostrar el nivel de reconocimiento que tiene la Cooperación Española con México respecto a estos principios internacionales. Para llevar a cabo una valoración adecuada habrá que tener en cuenta una serie de factores externos o de contexto que definen la forma en que hay que entender estas orientaciones en un país poco dependiente financieramente de la ayuda, y en el que se conjuga la posición receptora de fondos y asistencia técnica con el papel de actor de cooperación, realizando acciones para beneficio de otros países de menor desarrollo relativo. A estos principios se une el de **mutua responsabilidad**, que tiene como objetivo la rendición de cuentas y la transparencia en la acción entre donantes y socios.

En la construcción de los criterios de valoración para la Política de Cooperación de España con México deben tenerse en cuenta las prioridades y principios que rigen para la misma, según quedan expresados en el *II Plan Director* de la Cooperación Española. Por ello, se hace referencia en el informe al grado de cumplimiento de aspectos tales como el nivel que alcanzan la **coherencia interna** (vinculada, entre otros aspectos, al uso de los instrumentos y mecanismos que utiliza la Cooperación Española, no sólo a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, sino también bajo responsabilidad de otros ministerios) y la **externa**, la contribución general que se ha hecho para alcanzar los **Objetivos de Desarrollo del Milenio**, la capacidad de **trabajar de forma concentrada desde un punto de vista geográfico y sectorial** o la posibilidad de **actuar de forma complementaria** teniendo en cuenta la diversidad de agentes que componen el sistema español de Cooperación para el Desarrollo.

Los criterios apuntados están relacionados, de manera general, con la garantía de **calidad en la ayuda al desarrollo**, han sido recogidos en los acuerdos internacionales más importantes sobre la materia y se han asumido como principios de obligado cumplimiento en la Política de Cooperación que España lleva a cabo en estos momentos. Para finalizar, es necesario tener en cuenta en el caso de México un criterio de adaptación del papel que juega, y debería jugar, la Cooperación Española en su relación con un **país considerado de renta media-alta**.

3.1.2. Eje 2. Caracterización de la Cooperación Española

Los criterios utilizados permiten caracterizar la actual capacidad de las Unidades de Cooperación en el Exterior de la AECID presentes en México —Oficina Técnica de Cooperación y Centro Cultural—, teniendo en cuenta los retos que deben afrontar. Para realizar esta valoración se han diseñado un conjunto de criterios y de indicadores asociados que ordenan el análisis de este segundo Eje de Evaluación. Se han determinado cuatro grandes grupos de instrumentos de medición, con base en orientaciones de tipo organizativo, técnico, financiero y sobre procedimientos.

Respecto a la **organización**, se busca determinar el grado de eficiencia de la misma, teniendo en cuenta el equilibrio entre la dotación de puestos y las responsabilidades de cada unidad. Se incluyen análisis no sólo de carácter interno, sino también en relación con los ámbitos externos de organización, ya que tienen que participar en estructuras de las que forman parte otros actores mexicanos, como es el caso del Fondo Mixto España-México. La evaluación incorpora también valoraciones y mediciones sobre la **estructura técnica**, teniendo en cuenta si ésta es óptima en relación a los objetivos que tiene establecidos la organización (sectores priorizados, líneas de actuación, áreas geográficas, etc.), y a las acciones que habitualmente lleva a cabo. Se han valorado aspectos relacionados con la formación específica en materia de Cooperación de los Recursos Humanos, con la carga de trabajo por puesto, con la equidad entre hombres y mujeres o con la capacidad de cubrir con personal

temporal-externo algunas funciones tanto estructurales como coyunturales.

Los **aspectos financieros**, relacionados con el presupuesto asignado y su relación con el cumplimiento de los objetivos marcados, ha sido otro criterio utilizado para valorar la trayectoria y funcionamiento de la Cooperación Española en el país. Es preciso determinar el grado de coincidencia entre lo que se tiene decidido hacer y los recursos presupuestarios que se ponen a su disposición. En esta línea, se ha evaluado la tendencia durante los años objeto de estudio, analizando las variaciones y la posición absoluta y relativa respecto a otras Cooperaciones Internacionales en el país, lo que supone respecto a lo aportado por la Cooperación Española en otros países de similares características, o a lo que asigna el propio país en sus presupuestos nacionales a los mismos objetivos. Junto a lo anterior, es importante establecer conclusiones respecto a la proporción que existe entre presupuesto disponible y presupuesto asignado directamente a actividades de cooperación, frente a lo que se usa en concepto de mantenimiento y costo fijo, a fin de identificar los costos de transacción en los que incurre la cooperación con México.

En tercer lugar, se necesita realizar un estudio sobre los **procedimientos** de actuación de las dos Unidades de Cooperación en el Exterior (UCE) que funcionan en México. Ello implicará el análisis de las funciones que tienen asignadas y de cómo éstas se llevan a cabo, según procesos formales de trabajo, quién se responsabiliza de las mismas y qué forma existe de valorar el grado de efectividad alcanzado. Se dará especial relevancia a las capacidades y la previsibilidad de las actuaciones, sobre todo en lo relacionado con la identificación y formulación de las actividades, con el seguimiento de las mismas una vez comenzada la ejecución y con las posibilidades reales de coordinación con otros actores españoles y con otras Cooperaciones Internacionales. Por último, resulta fundamental determinar cuál ha sido el nivel de complementariedad entre las dos Unidades de Cooperación en México, dado que tanto la Oficina Técnica de Cooperación como el Centro Cultural tienen responsabilidades particulares que dan contenido y sentido a la Cooperación que España pone en marcha con el país.

3.1.3. Eje 3. Valoración de intervenciones

Sector	Línea estratégica	Proyecto para evaluar
Gobernabilidad	Desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.	Programa de Apoyo a la Implantación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública de México (OTC).
Educación	Contribución a la mejora de la calidad en la educación.	<ul style="list-style-type: none"> • Renovación Pedagógica y Organizativa de las Escuelas Públicas de Educación Secundaria (OTC). • Educación Intercultural de Migrantes Indígenas –FOMEIN– (OTC).
	Continuidad y flexibilidad del sistema educativo.	<ul style="list-style-type: none"> • Escuela Taller de Puebla (OTC). • Apoyo a la Gestión del Estado de Puebla (ONGD Ayuda en Acción).
Libertad y capacidad cultural	Cooperación cultural para el desarrollo, políticas culturales al servicio de los objetivos de desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Industrias Culturales. • Programa de relación entre Comunicación y Cultura (Centro Cultural).
	Cooperación con los pueblos indígenas.	Promoción y Defensa de los Derechos de las Mujeres desde la Perspectiva de Género en Chiapas (ONGD Paz y Tercer Mundo).

Los criterios que aparecen especificados en la *Metodología de evaluación de la Cooperación Española I y II* –pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y viabilidad– han sido utilizados para el examen de las intervenciones, las cuales fueron definidas en las primeras fases del proceso evaluativo, considerando proyectos pertenecientes a los sectores de gobernabilidad, educación y cultura. En el siguiente cuadro se muestran las líneas estratégicas correspondientes y los proyectos concretos que han formado parte de la evaluación.

Junto a los proyectos seleccionados en cada sector y línea estratégica, se ha hecho una valoración de las acciones relacionadas con la **Cooperación Triangular México-España** en terceros países. En concreto, se han evaluado tanto las acciones

en marcha (Cooperación México-España-Haití en agua y saneamiento) como aquellas que se espera poder emprender en un breve plazo y que están íntimamente relacionadas con el Programa Regional con Centroamérica (Prevención de Desastres y Medio ambiente y Denominaciones de Origen de Café), así como las lecciones aprendidas.

Complementariamente a las baterías de criterios anteriores, referidos a los tres Ejes de Evaluación, se establecen criterios para valorar la contribución de las políticas y acciones de la Cooperación Española con México de **carácter transversal**, utilizados en todas las fases y en los tres ejes del estudio. Se trata de determinar el nivel de contribución que se ha logrado en tres aspectos: igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, sostenibilidad medioambiental y respeto por la diversidad cultural.

3.2. Niveles de utilidad de la evaluación en función de los destinatarios

Los tres ámbitos de la evaluación dan lugar a distintos niveles de utilidad, en función del destinatario concreto al que vaya dirigida. Independientemente de que los resultados que se alcancen en este informe sirvan como referencia a los distintos agentes involucrados en la Política de Cooperación en general, y con la que respecta a México en particular, se pueden diferenciar de la siguiente forma:

- Las conclusiones referidas al primer nivel de análisis, vinculadas al **diseño de la Política** Española de Cooperación con México están destinadas, principalmente, a los agentes decisores, que tienen como responsabilidad establecer el marco de relación entre ambos países. Va a contener referencias al sentido de la Cooperación para el Desarrollo entre Estados de similar desarrollo económico e institucional, en la cual debe primar el criterio de apropiación, de no dependencia financiera y de aprovechamiento de la ayuda tanto para el avance en el contexto mexicano como con vistas al aprovechamiento de otros países con menor desarrollo relativo. En ese sentido, estarán dirigidas a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y a la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, así como a la AECID, por parte española, y a la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica y a la Dirección General de Cooperación Cultural de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. En estos casos, se aprovecharán las aportaciones del estudio a fin de dimensionar y enfocar la relación entre ambos países para los próximos años, aprovechando la valoración que implica la evaluación.
- Respecto al **proceso de gestión y organización** de la ayuda en México, la evaluación debería representar un aporte principalmente para los actores que están presentes en el país, tanto españoles como nacionales. En este sentido, se considera de utilidad para la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, especialmente para sus Unidades de Cooperación en el Exterior funcionando en el país (OTC y Centro Cultural). Junto a lo anterior, permitirá establecer nuevos procedimientos, más formales y previsibles, para la relación con las contrapartes en el país, con otros actores de la Cooperación Española (como, por ejemplo, las ONGD o la Cooperación Oficial Descentralizada) y con otras Cooperaciones Internacionales con las que se pretenda fomentar la coordinación. Ante las posibilidades que ofrece la experiencia mexicana, algunas de las lecciones aprendidas en cuanto a mecanismos de ejecución de los recursos (especialmente referidos al funcionamiento del Fondo Mixto) podrán ser aprovechadas por la AECID con vistas a promover su implementación en otros países de similares características.
- Finalmente, las conclusiones que se extraigan de la evaluación de las **siete intervenciones** específicas, dentro de los sectores priorizados, conllevarán un nivel de utilidad directo para los actores involucrados en su ejecución. Nos referimos tanto a las contrapartes de dichas acciones en México, en los planos federal, estatal y vinculado a organizaciones de la sociedad civil, como igualmente resultará de utilidad para los gestores de la Cooperación Española, encargados de identificar, formular y dar seguimiento a las actuaciones en los sectores seleccionados, los cuales han sido priorizados tanto en el periodo de estudio como en los acuerdos establecidos recientemente entre ambos países.



4 Primer nivel: el diseño de la Política de Cooperación

4 Primer nivel: el diseño de la Política de Cooperación

4.1. Descripción del objeto de estudio

El marco de la Política de Cooperación para el Desarrollo en España ha variado a lo largo del periodo de estudio de la evaluación. Teniendo en cuenta el periodo 2002-2006, se aprecian variaciones en la presencia e importancia internacional que tiene España a través de la Cooperación Internacional que realiza. Se parte, hasta este momento, de un marco normativo basado en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación

Internacional para el Desarrollo. Junto a ello se han asumido los compromisos internacionales en la materia y se ha consolidado política y presupuestariamente como acción fundamental de España en el exterior.

A la asunción de estos principios internacionales en materia de cooperación, se añade, en el ámbito interno, la aprobación del *II Plan Director* de la Cooperación Española 2005-2008, tras el periodo de vigencia del *I Plan Director* entre los años 2001-2004. Los principales elementos de ambos planes se muestran en el siguiente cuadro de forma comparada:

Criterios	Plan Director 2001-2004	Plan Director 2005-2008
Objetivo principal	La lucha contra la pobreza	La erradicación de la pobreza
Sectores prioritarios	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, prevención de conflictos.	Aumento de capacidades institucionales y sociales, aumento de capacidades humanas, aumento de capacidades económicas, aumento de capacidades para la sostenibilidad ambiental, aumento de la libertad y las capacidades culturales, aumento de la autonomía de las mujeres, aumento de la capacidad para prevención de conflictos y construcción de la paz.
Actores	Las Administraciones Públicas, la empresa y las organizaciones empresariales, las ONGD, las Universidades, los sindicatos.	Las Cortes Generales, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Ministerio de Economía y Hacienda, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, las Comunidades Autónomas, los Entes Locales, las ONGD, la Universidad, las empresas y organizaciones empresariales y los sindicatos.
Prioridades horizontales	Lucha contra la pobreza, promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, medio ambiente.	Lucha contra la pobreza, defensa de los derechos humanos, equidad de género, sostenibilidad medioambiental, respeto a la diversidad cultural.

Fuente: Elaboración propia.

Una de las variaciones más significativas son los principios orientadores de la intervención que aporta este *II Plan Director*, como son la necesidad de promover el consenso entre actores, la coherencia de políticas, la coordinación y armonización con otros donantes y el alineamiento con países receptores, la mejora de la asignación de la ayuda, el incremento de la cantidad de la AOD, la mejora en la calidad de la gestión, y el impulso a la educación y sensibilización para el desarrollo. Todo ello conlleva un conjunto de nuevas consideraciones en el diseño y puesta en marcha de las intervenciones, que ha dado lugar a reformas y mejoras de las capacidades organizativas.

Por otra parte, en este último periodo (2005-2008) se ha intensificado mucho la labor de planificación de la Cooperación Española. Así, se ha llevado a cabo la elaboración de estrategias de carácter sectorial que permiten orientar las acciones en distintos campos prioritarios. Destacan, en este sentido, las estrategias referidas a Educación, Salud, Lucha contra el Hambre, Pueblos Indígenas, Género, Acción Humanitaria y Cultura y Desarrollo, estando próximo a finalizarse el trabajo referido a Desarrollo Económico, Gobernabilidad, Construcción de la Paz, Medio Ambiente y Educación para el Desarrollo. En paralelo, se han aprobado 22 Documentos de Estrategia País (DEP), referidos a los países que se consideran prioritarios en el *II Plan Director*, y 30 Planes de Actuación Especial (PAE) para países preferentes. En este último grupo se incluye a México.

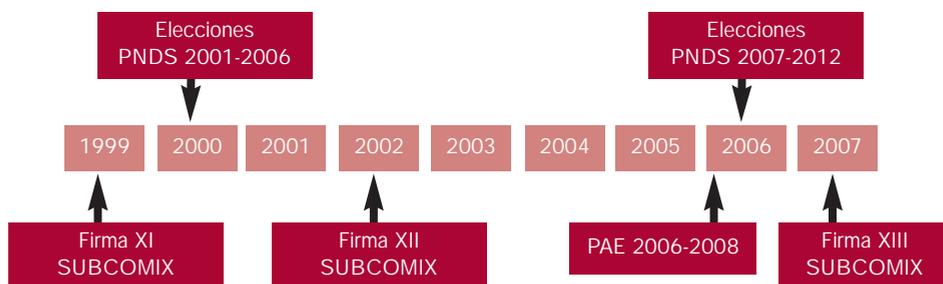
Junto a estos documentos de orientación general y geográfica de la Ayuda Española para el Desarrollo, el instrumento que determina la asignación de recursos a proyectos de cooperación en México es el mecanismo de Comisión Mixta. En el caso mexicano, y a diferencia de otros países, su

denominación es de Subcomisión Mixta, dado que se encuentra enmarcada en las reuniones de la Comisión Binacional México-España, que abarca otros temas de interés común para ambos países. Dicha relación tiene carácter estratégico y está fundamentada en la suscripción de una serie de tratados y acuerdos, como son:

- Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos, de 1990.
- Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica, de 1977.
- Acuerdo Complementario para el Financiamiento de Programas y Proyectos de Cooperación, de 1996.
- Convenio de Cooperación Cultural y Educativa, de 1997.
- Declaración para profundizar la Asociación Estratégica entre el Reino de España y los Estados Unidos de México, de 2007.

Las dos Subcomisiones Mixtas que deben ser consideradas en el periodo de análisis son la onceava (XI) y doceava (XII), firmadas en 1999 y 2002 respectivamente. Sin embargo, a efectos de hacer más completo el análisis, se tendrán en cuenta las disposiciones establecidas en la treceava (XIII) Subcomisión Mixta, firmada en octubre de 2007, por las implicaciones que podría tener para las conclusiones de esta evaluación. Los periodos en los que se han producido las firmas de las Subcomisiones Mixtas y la elaboración del Plan de Actuación Especial para México se recogen en el gráfico siguiente. Se han incluido referencias a los momentos en los que se han producido cambios de Gobierno en el país, lo cual ha implicado normalmente la elaboración de un nuevo Plan de Desarrollo Social para combatir los rezagos y la precariedad de la población más desfavorecida.

Principales hitos que determinan la cooperación con México



A continuación, se describen los cuatro documentos fundamentales que han marcado la Cooperación de España con México, y que lo seguirán haciendo en los próximos años: las XI, XII y XIII Subcomisiones Mixtas y el Plan de Actuación Especial 2006-2008. Se tendrán en cuenta varios criterios para la comparación de la información: las prioridades sectoriales y geográficas, la articulación de actores e instrumentos de la Cooperación Española en ese periodo y la incorporación de elementos novedosos respecto a los años anteriores.

Respecto a la **XI Subcomisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica México-España** firmada en 1999, fue acordada entre el Instituto de Cooperación Iberoamericana de la AECI y el recién creado Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI). No se hace mención a ninguna política de desarrollo mexicana sobre la que alinear-se ni se establecen cuáles son los principios básicos que promueve España. Se da paso así a la enumeración de áreas de trabajo y líneas de actuación que se muestran en el cuadro de la página siguiente.

En este momento se acaba de producir la creación del Fondo Mixto de Cooperación México-España para la financiación paritaria de proyectos. Se hace mención al mismo y se asignan algunas acciones concretas a ser cubiertas por dicho mecanismo. Referente al papel de las ONGD o de la Cooperación Oficial Descentralizada no se hacen referencias salvo a efectos de procurar un intercambio de información más activo. En el anexo II del Acta se relacionan algunos proyectos de ONGD aprobados en las convocatorias 1997 y 1998, así como la labor realizada por la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Ponferrada. La Cooperación Cultural sólo aparece en el apartado de patrimonio en el cual se informa de los avances en la rehabilitación del edificio que albergará el Centro Cultural de España en México. No hay ninguna mención a la orientación geográfica de la ayuda. La participación en la delegación española de otras entidades aparte de AECI es significativa. Forman parte de ella representantes del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, del Instituto Nacional de Administración Pública y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Contenido de la XI Subcomisión Mixta de Cooperación		
Área	Línea de actuación/programa asociado	
Cooperación Institucional.	Administración Pública IMEXCI-AECI. Materia laboral y asuntos sociales.	Turismo. Colaboración Científica y Tecnológica.
Cooperación Educativa y Universitaria.	Cooperación Interuniversitaria + Programa Jóvenes Doctores. Programa de Mejora del Profesorado (PROMEP).	Cooperación Técnica Educativa y Profesional en el marco del Fondo Mixto. Cooperación Universidad Empresa Becas.
Cooperación Empresarial.	Centros de Desarrollo Tecnológico.	Fortalecimiento de entidades de ahorro popular.
Cooperación en Medio Ambiente y Conservación de Recursos Naturales.	Formación de Regantes. Proyecto ARAUCARIA El Vizcaino (Baja California).	Dotación de agua en pequeñas comunidades rurales de Chiapas. Proyecto BRISA.
Cooperación en Materia de Salud.		
Cooperación en Sector Agropecuario y Pesca.		
Cooperación en Prevención de Desastres.		
Cooperación Derivada de las Cumbres Iberoamericanas.		
Cooperación Descentralizada.		
Cooperación en Materia de Restauración del patrimonio.	Rehabilitación Mercado Municipal de Tlacotalpan. Rehabilitación edificio Centro Cultural.	Escuelas Taller.

La **XII Subcomisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica México-España** se firma en diciembre de 2002 actuando como representantes de ambos Gobiernos la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de México y la Dirección General de Cooperación con Iberoamérica de la AECI por parte de España. En el preámbulo se hacen apreciaciones sobre la evaluación del CAD realizada a España ese año. Trae consigo una breve reseña de las políticas de desarrollo de México, establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, y una mención expresa al doble carácter como donante y receptor de cooperación que posee el país.

Por parte española se exponen las pautas que marca el *I Plan Director* de la Cooperación Española 2001-2004 y se hace una referencia expresa al inicio del Programa Regional con Centroamérica

y a las posibilidades que surgen para colaborar triangularmente en el apoyo a dichas orientaciones regionales. Respecto al balance de la XI Subcomisión Mixta se atiende al buen desarrollo de proyectos en materia de educación, formación profesional, Escuelas Taller, Programa ARAUCARIA, riego, justicia y seguridad, así como respecto al funcionamiento del Fondo Mixto. Sobre este último aspecto se considera necesario llevar a cabo una evaluación de su funcionamiento. Junto a las propuestas de actuación, muy generales en algunos casos, se destaca la referencia a la Cooperación Trilateral (denominada así en el caso de México). Se menciona el interés de ambas partes por llevar a cabo experiencias conjuntas de Cooperación al Desarrollo en terceros países, concretamente en la región centroamericana, con vistas a fortalecer el proceso de integración y negociación con la Unión Europea. Respecto

a la Cooperación en el ámbito Cultural no se realiza ninguna mención. Por el contrario, si se especifican las acciones llevadas a cabo por algunos agentes de la Cooperación Descentralizada, en concreto Galicia, Canarias y Murcia, que expresan su interés por alinear sus acciones con los acuerdos del Acta de la Subcomisión Mixta. Sin

embargo, en la delegación española no están representadas ninguna de ellas, ni ningún otro representante de la Administración General del Estado. Finalmente, hay que añadir que no se realiza mención a las prioridades geográficas en donde se concentrará la Cooperación Española ni a la labor que realizan las ONG de Desarrollo.

Contenido de la XII Subcomisión Mixta de Cooperación		
Área	Línea de actuación/programa asociado	
Participación social, desarrollo institucional y buen gobierno.	Cooperación en ámbitos judicial, fiscal, electoral, legislativo, administración y gestión pública (Servicio Profesional de Carrera), Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social, Policial, Laboral y Asuntos Sociales, temas indígenas y Cooperación AECI-IMEXCI.	
Satisfacción de las necesidades sociales básicas.	Educación "Gestión Escolar en la Escuela Secundaria". "Educación Intercultural para los Migrantes".	Salud relacionada con asistencia técnica en varias áreas.
Inversión en el ser humano.	Programa de Cooperación Educativa y de Cooperación Científica. Cooperación Universitaria.	Formación profesional y colaboración científica y tecnológica en el marco del Fondo Mixto. Preservación del patrimonio cultural.
Infraestructuras y promoción del tejido económico.	Cooperación Empresarial. Cooperación Agropecuaria.	Microcrédito.
Defensa del medio ambiente.	Varias áreas de interés mutuo.	Prevención de desastres.
Cooperación Trilateral.		
Cooperación en el marco de las cumbres iberoamericanas.		
Cooperación Descentralizada.		

Cronológicamente, tras la firma del Acta de la XII Subcomisión Mixta se produce la aprobación del *II Plan Director* de la Cooperación Española y con él la aprobación, a finales de 2006, del **Plan de Actuación Especial 2006-2008**, en su condición de país preferente. La base que toma para el alineamiento con las políticas de desarrollo de México continúa siendo el Plan Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 dado que a la finalización del PAE aún no había tomado posesión el nuevo Gobierno electo. Se trata del primer ejercicio de esta naturaleza que se lleva a cabo en México y ha procurado contar con el consenso de todos los

agentes españoles, así como con las consideraciones de las instituciones mexicanas encargadas de gestionar la Cooperación Internacional para el desarrollo. A nivel estatal, según se recoge en el texto, se ha procurado establecer el mismo tipo de comunicación. Establece un marco geográfico claro (por primera vez en la Cooperación Española con México), situando las áreas de concentración de las actuaciones en los Estados del sur del país, principalmente Puebla, Chiapas y Oaxaca, más el Distrito Federal de México. Los Estados de Guerrero, Michoacán y Veracruz suponen un segundo nivel de prioridad.

Como Objetivo Estratégico plantea *contribuir al fortalecimiento de la gobernanza democrática y la mejora de la calidad de vida de las poblaciones más desfavorecidas en la región sur del territorio mexicano*. A nivel sectorial establece trabajar en seis áreas, determinadas tras un análisis de las ventajas comparativas que España tiene en las mismas, y para cada una de ellas se trazan líneas prioritarias de actuación¹³.

Existen algunas características destacables en el planteamiento que hace el PAE 2006-2008. Por una parte, el grado de concreción en sus propuestas, retomando áreas de trabajo con continuidad en periodos anteriores pero aportándoles mayor definición en cuanto a justificación y resultados, tales como educación o gobernabilidad. En segundo lugar, la aparición de la Cooperación Cultural como una actuación prioritaria. Finalmente, a diferencia de lo ocurrido en los dos acuerdos de cooperación analizados anteriormente, el sector de cultura y desarrollo se encuentra altamente concretado y en ocasiones muy desagregado. Supone de esta forma un elemento novedoso y de gran vinculación a los objetivos de desarrollo en México. En este cambio ha tenido que ver sin duda la introducción de un objetivo prioritario en el *II Plan Director* y el funcionamiento que ha tenido el Centro Cultural de España en México.

El documento termina especificando los mecanismos para asegurar la complementariedad con otros agentes españoles, en especial con los representantes de la Administración General del Estado en México, así como con la Cooperación Oficial Descentralizada. Respecto a las ONGD se considera innecesario ante su escasa presencia y nula financiación por parte de la AECID. Determina también las formas de coordinación con otros donantes internacionales (Unión Europea, JICA, USAID, Naciones Unidas, OCDE, Banco Mundial y BID). Por último, alude a las formas de garantizar el alineamiento con el país socio, esbozando las condiciones que ofrece el Fondo Mixto de Cooperación e identificando a la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la Secretaría de Relaciones Exteriores como la encargada

principal de la interlocución tanto a nivel federal como estatal.

A los planteamientos del Plan de Actuación Especial hay que añadir los que aportan tres estrategias sectoriales definidas en este último periodo: las de Cultura y Desarrollo, Educación, Gobernabilidad y Cooperación con los Pueblos Indígenas. Los planteamientos de cada una de ellas tendrán que ser tenidos en cuenta en la elaboración de los Planes de Trabajo en México. El único caso del que se tiene constancia en el que se ha trasladado estas pautas generales al caso concreto del país es en Cultura y Desarrollo, quedando el resto algo más diluidos.

Para concluir con los documentos que establecen la orientación de la Cooperación Española con México, habría que especificar el contenido de la **XIII Subcomisión Mixta de Cooperación México-España**, firmada en octubre de 2007. No se realizará una descripción tan detallada como en los casos anteriores ya que se trata de una planificación que escapa del ámbito temporal del estudio. Sin embargo, es interesante a efectos de mejorar el nivel de las conclusiones que se espera alcanzar y puntualizar algunos de sus contenidos, muy relacionados con la propuesta estratégica que contiene el Plan de Actuación Especial 2006-2008.

En el contenido del Acta de la Subcomisión 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, se establece 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). Entre las nuevas posibilidades se alude a: manejo de cuencas en Guatemala; prevención de desastres y medio ambiente en Centroamérica y Caribe; denominaciones de origen para el café en Centroamérica y Caribe; capacitación y formación

¹³ Para más información, consultar el PAE de la Cooperación Española con México (2006-2008).

laboral en Centroamérica y Caribe; capacitación y formación profesional técnica en materia de género en Centroamérica y Caribe; codesarrollo y flujos migratorios con Centroamérica y Caribe; utilización del nopal en Marruecos, y negociaciones con la Unión Europea en Bolivia.

Es destacable también la especificidad que se da a la Cooperación Oficial Descentralizada, que ejecuta de forma directa y a través de convocatorias a ONGD, y la numerosa representación de otras instancias de la Administración General del Estado que formaban parte de la Delegación Española presente en la firma de los acuerdos. Sobre este último aspecto, se incluye en el Acta por primera vez a diversos ministerios (Justicia, Interior, Trabajo y Asuntos Sociales, Economía y

Hacienda, Industria, Turismo y Comercio, Educación y Ciencia, Cultura, Agricultura, Pesca y Alimentación, Medio Ambiente, Administraciones Públicas, Sanidad y Consumo), y a otras instituciones (Consejo General del Poder Judicial y Congreso de los Diputados).

En relación a las características del presupuesto, y de los fondos destinados a la Cooperación Española con México se puede aportar la siguiente información:

Respecto al resto de países de la subregión, su peso como receptor de fondos en el caso de la AOD española no es excesivamente significativo, aunque reviste importancia tratándose de un país de las características de México.

Distribución de la AOD bilateral bruta por países y territorios receptores (2002-2006)					
País	2002	2003	2004	2005p*	2006p*
Costa Rica	11.451.710	9.582.236	8.689.271	6.762.371	2.507.735
Cuba	14.135.001	12.841.882	13.334.723	15.324.513	16.990.543
El Salvador	59.158.164	23.964.161	22.323.325	28.682.769	36.488.853
Guatemala	18.577.956	20.759.018	17.992.675	23.010.217	29.122.708
Haití	2.387.470	1.174.516	3.629.794	5.999.615	9.481.817
Honduras	38.584.776	50.990.399	43.141.697	47.148.272	48.511.048
México	15.363.042	6.991.204	6.704.307	7.021.254	6.726.617
Nicaragua	26.508.281	67.281.945	155.002.190	118.666.159	39.517.899
Panamá	6.644.293	7.775.659	5.682.101	5.026.292	3.245.103
República Dominicana	40.581.762	22.950.257	37.026.883	31.789.774	18.586.485
América Central y Caribe, no especificado	1.786.372	7.980.517	4.394.197	14.846.063	31.624.059
América Central y Caribe	251.474.895	232.504.479	318.751.168	304.900.284	242.981.405

Fuente: DGPOLDE, estimaciones de diciembre de 2007.

* La "p" hace referencia al término de "previsiones".

En lo que respecta a los recursos totales de AOD bruta española que recibe el país, ésta ha estado rondando los 7 millones de euros anuales en el

periodo considerado, habiendo estimado un monto por encima de los 13 millones para 2007. En dicha cantidad se incluyen las ayudas por todos los

conceptos y agentes participantes en el apoyo al país. En lo que respecta al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, incluyendo a la Agencia Española de Cooperación Internacional, participa de dichos montos en cantidades que suponen aproximadamente algo menos del 50% del total contabilizado. Sin embargo, si se tuviese en cuenta el dato de carácter neto, afectado por la devolución constante de préstamos concesionales bajo el instrumento del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), el saldo que arrojaría la Cooperación Española sería negativo en cuanto al flujo de

recursos financieros hacia México (mayor importe de devoluciones que de ayuda recibida).

En relación a los actores, en la Cooperación con México participan de forma relativa diferentes instituciones españolas. Un número elevado de ministerios tienen contribuciones a acciones de cooperación, aunque significativamente el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación posee el porcentaje más alto a lo largo del periodo considerado, seguido por Educación, Trabajo e Interior:

Desembolsos brutos de AOD por agentes	2002	2003	2004	2005	2006
1. Administración General del Estado	7.271.871	3.759.387	4.506.802	5.384.596	6.161.359
Ministerio de Administraciones Públicas	0	0	0	0	0
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	0	0	0	0	132.704
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	5.367.027	2.450.212	2.321.484	4.829.094	5.394.062
Agencia Española de Cooperación Internacional	5.367.027	2.450.212	2.321.484	2.854.284	3.394.062
Ministerio de Cultura	29.550	0	26.600	0	0
Ministerio de Defensa	0	0	0	0	0
Ministerio de Economía y Hacienda	7.914	7.688	7.718	0	0
Ministerio de Educación y Ciencia	1.032.854	473.384	437.149	123.627	362.961
Ministerio de Fomento	24.000	0	57.390	0	0
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	0	62.493	813.209	28.567	99.538
Ministerio del Interior	262.010	245.055	229.780	156.061	162.348
Ministerio de Medio Ambiente	46.921	0	0	176.442	0
Ministerio de Sanidad y Consumo	14.644	6.690	9.375	0	0
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	486.952	511.666	604.096	70.805	9.747
Ministerio de Vivienda	0	0	0	0	0
Otras entidades públicas	0	2.200	0	0	0

Fuente: DGPOLDE (montos en euros).

Las Comunidades Autónomas y Entes Locales han mantenido igualmente una presencia importante, en base principalmente a convocatorias de financiamiento a ONGD. En cuanto a las primeras,

País Vasco, Comunidad Valenciana, Cataluña y Navarra destacan por lo constante y elevado del apoyo, tal y como se muestra en la tabla de la página siguiente.

Desembolsos brutos de AOD por agentes	2002	2003	2004	2005	2006
2. Comunidades Autónomas	5.438.954	2.233.169	1.546.363	3.248.764	2.997.883
Andalucía	150.300	15.000	60.000	0	0
Aragón	3.500	4.000	0	0	0
Asturias	18.030	0	0	115.000	185.000
Baleares	43.897	52.435	0	0	0
Cantabria	160.000	0	0	0	14.965
Cataluña	0	18.000	113.288	1.233.152	117.725
Castilla-La Mancha	252.365	0	0	0	240.000
Castilla y León	80.241	44.969	73.101	91.371	36.727
Galicia	53.265	0	0	27.393	0
La Rioja	0	112.000	28.000	40.000	80.000
Murcia	41.727	40.002	0	14.075	0
Navarra	139.075	133.557	191.882	292.921	481.200
País Vasco	454.160	590.981	1.050.052	1.265.424	1.723.036
C. Valenciana	4.042.394	1.222.225	30.040	169.427	119.231
3. Entidades Locales	2.646.207	997.448	630.383	1.330.089	1.578.455
4. Universidades	6.010	1.200	20.760	0	119.574

Fuente: DGPOLDE (montos en euros).

Respecto a los sectores en los que se concentra la ayuda, según la división que plantea el CAD, destaca en primer lugar el sector de *infraestructuras y servicios sociales* con más de un 70% de los montos destinados al país en el periodo 2002-2006. Le sigue el de *infraestructuras y servicios económicos* que, sumado a *sectores productivos*, alcanza más de un 20% de la ayuda. Por su dimensión presupuestaria y por la importancia que ha supuesto en el marco de la Cooperación Española con México se realiza un desglose del sector *aumento de las capacidades humanas*

para determinar los subsectores principales que lo componen. Dicha revisión arroja que Educación supera ampliamente al resto, convirtiéndose en el ámbito de trabajo más importante con diferencia, aun en el año en el que el Fondo de Concesión de Microcréditos empezó a realizar sus operaciones en el país.

Se muestra en la página siguiente una tabla con la evolución presupuestaria por año y las cantidades absolutas a las que se refieren los porcentajes detallados anteriormente.

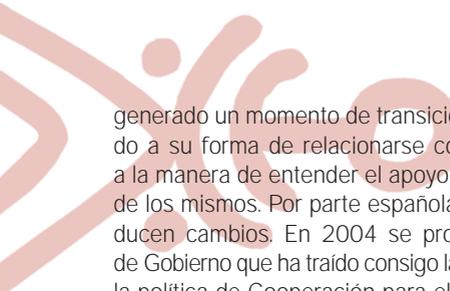
Sectores CAD: contribuciones distribuibles	2002	2003	2004	2005	2006	Total 2002-2006
100. Infraestructuras y Servicios Sociales	11.460.604	5.861.016	4.858.834	6.053.248	6.178.918	34.412.620
110. Educación	6.730.332	3.650.511	1.291.811	2.904.455	2.295.249	16.872.359
120. Salud	2.554.637	176.016	824.743	829.733	1.044.679	5.429.808
130. Programas y políticas de población y salud reproductiva	113.495	293.874	370.338	147.687	48.639	974.033
140. Abastecimiento y depuración de agua	0	73.067	0	77.154	282.886	433.108
150. Gobierno y sociedad civil	999.323	911.837	1.310.806	1.452.831	1.617.443	6.292.241
15164. Organismos e instituciones de la igualdad de las mujeres	368.328	131.072	131.717	110.081	443.335	1.184.532
160. Otros servicios e infraestructuras sociales	1.062.818	755.711	1.061.135	641.387	890.021	4.411.072
200. Infraestructura y servicios económicos	0	20.090	783.961	2.156.531	2.416.866	5.377.448
300. Sectores productivos	1.831.281	626.096	831.185	656.859	893.466	4.838.886
400. Multisectorial	1.620.271	51.970	223.298	1.090.879	1.219.022	4.205.440
410. Protección general del medio ambiente	338.594	24.186	130.276	186.442	155.427	834.926
430. Otros multisectorial	1.281.677	27.784	93.022	904.437	1.063.595	3.370.514
Total contribuciones distribuibles por sectores (euros)	14.912.157	6.559.172	6.697.277	9.957.516	10.708.272	48.834.394

Fuente: DGPOLDE (montos en euros).

4.2. Análisis de su evolución

El análisis de la evolución de la Cooperación Española con México hay que entenderlo en un contexto de cambios, transformaciones y nuevas definiciones tanto en el caso español como en el mexicano. Algunos factores han tenido una influencia directa sobre las prioridades y orientaciones de la relación entre ambos países en materia de cooperación. A ello hay que unir las especiales características de México, donde es preciso aplicar criterios diferentes a los que normalmente aplica la comunidad internacional de donantes al enfocar sus acciones.

Como vimos, el periodo de estudio ha estado marcado por dos procesos electorales en México: uno ocurrido en el año 2000, el cual supuso una nueva etapa en la historia política de México al triunfar el Partido de Acción Nacional tras siete décadas de gobierno del Partido Revolucionario Institucional, factor que trajo consigo revisión de las políticas, cambios en la estructura del Estado y establecimiento de nuevas formas de convivencia y gestión de las políticas nacionales. Posteriormente, en 2006, se produce un nuevo momento de consulta popular, en el que se opta por la continuidad. A nivel de las entidades federativas (Estados) se suceden igualmente elecciones. Todo este proceso ha



generado un momento de transición que ha afectado a su forma de relacionarse con otros países y a la manera de entender el apoyo que puede llegar de los mismos. Por parte española también se producen cambios. En 2004 se produce un cambio de Gobierno que ha traído consigo la consolidación de la política de Cooperación para el Desarrollo como pilar de la acción exterior del Estado. Ello ha implicado una intensa búsqueda de nuevas fórmulas de trabajo que logren asegurar la calidad y contribución de la misma a los objetivos de desarrollo aceptados por la comunidad internacional.

A este contexto hay que añadir las características propias de un país como México. Dentro de los países socios de la ayuda posee elementos que sólo se encuentran en pocos países más en el área latinoamericana (posiblemente Brasil o Chile). Su nivel de desarrollo, con base en las clasificaciones internacionales, es de país de renta media-alta, estando considerado actualmente como una de las mayores economías del mundo. Este rango de riqueza no le exige de precisar apoyo y acompañamiento de países y organismos para lograr acometer estructuralmente problemas como la desigualdad y la inequidad, que no le están permitiendo asociar crecimiento a cohesión social. Sin embargo, los esquemas de trabajo conjunto no están basados en una dependencia financiera, sino más bien en encontrar elementos que permitan aprovechar experiencias y recomendaciones de otras realidades. De hecho, en materia de cooperación, combina un papel receptor con la vocación y cierta trayectoria como donante, transfiriendo desde hace algunos años su colaboración económica y técnica a otras partes del mundo bajo distintos mecanismos de trabajo.

Respecto a la relación con España, la cooperación forma parte de un estrecho marco de relaciones que afectan a lo político, lo económico y lo comercial. Todo ello da lugar a una relación al más alto nivel. La Política de Cooperación para el Desarrollo, por lo tanto, se ha visto a lo largo del periodo de estudio afectada por condicionantes relacionados con estos elementos, y posiblemente lo seguirá estando en el futuro. A esta complejidad se une el interés por incorporar a esta colaboración nuevas formas de trabajo, en base a conceptos que aún no se han terminado de definir. En concreto, la línea de Cooperación Triangular/Trilateral ha supuesto un

reto en el programa hispano-mexicano, sin que hasta el momento se haya logrado definir claramente su contenido ni sus mecanismos de trabajo.

Respecto a la **orientación sectorial**, la AECID ha mostrado continuidad en el periodo de estudio. Se han producido pocas modificaciones respecto a lo acordado en la XI Subcomisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica. En general, se ha concentrado en materias que tienen que ver con el sector de aumento de las capacidades humanas (según la acepción del *II Plan Director*) o inversión en el ser humano (según el *I Plan Director*), tales como el apoyo a la Secretaría de Educación Pública (SEP), los programas de becas o el intercambio científico y universitario. En los primeros años del periodo se considera importante la colaboración en materia de medio ambiente. Esta tendencia continúa hasta 2006, materializándose en proyectos alineados con las políticas públicas federales en educación, así como el programa de intercambio de doctores universitarios, el Programa de Cooperación Interuniversitaria (PCI), los programas de becas MAEC y Fundación Carolina o la Cooperación Científica y Tecnológica. Este último ámbito, sin embargo, sólo cuenta con aportaciones presupuestarias hasta el año 2002.

A partir de 2003 se da inicio, consolidándose en los años posteriores, a la otra línea importante de trabajo con las instituciones mexicanas: la gobernabilidad y el fortalecimiento institucional. Hasta el momento sólo se había concretado en asistencias técnicas puntuales y es entonces cuando se da sentido de programa y una formulación concreta. El comienzo lo marca la ejecución de los proyectos de "Fortalecimiento de los Institutos de Administración de Justicia" y el de "Apoyo a la Reforma de la Administración Pública". A estos dos se unirán en 2004 el de "Cooperación Electoral" y el de "Apoyo a la Reforma Judicial y Policial". De esta forma se clarifica el ámbito de intervención de la AECID en México con base en dos grandes sectores: educación y gobernabilidad.

Junto a ellos se ponen en marcha proyectos "clásicos" de corte regional o local, con base en subvenciones de Estado a contrapartes locales. Son los casos de la "Escuela Taller de Puebla" y el "Apoyo a la micro y pequeña empresa", concretado en el acompañamiento de las acciones en materia

de turismo de organizaciones nacionales vinculadas al desarrollo de los pueblos indígenas. En todo caso, ambas líneas han tenido poco peso relativo en el conjunto de recursos destinados al país. Para finalizar, se debe hacer mención a dos áreas destacables que comienzan a ejecutarse en este periodo: la actividad del Fondo de Concesión de Microcréditos en los años 2004 y 2006, en los que se llevan a cabo operaciones con varias entidades financieras mexicanas, y la puesta en marcha de las primeras experiencias de lo que se ha venido en denominar "Cooperación Triangular" y que formará ya parte de las prioridades futuras de colaboración entre ambos países.

En definitiva, la evolución ha estado marcada por la consolidación de áreas de trabajo. La elaboración, discusión y aprobación del Plan de Actuación Especial 2006-2008, si bien abre nuevas posibilidades sectoriales, en los primeros años de su puesta en marcha no ha hecho sino ayudar a consolidar y ampliar lo que ya se venía haciendo. Junto al sector de *Aumento de las Capacidades Sociales e Institucionales* y al de *Aumento de las Capacidades Humanas* se mencionan ámbitos como el económico, el de medio ambiente y el de igualdad de oportunidades, sin que hasta el momento hayan tenido una relevancia significativa, salvo en el caso del Programa de Microcréditos.

Si bien la actividad de la AECID en materia de Cooperación Técnica mantiene una tendencia relativamente estable en los años estudiados en cuanto a presupuesto y sectores, la Cooperación Cultural supone un elemento de transformación. Con la puesta en funcionamiento en noviembre de 2002 del Centro Cultural de España en México, se fortalece esta área de actividad. Tanto por dotación presupuestaria, como por la aprobación de la Estrategia Sectorial de Cultura y Desarrollo (que da continuidad a la prioridad que le otorga como sector el *II Plan Director*), su papel ha ido tomando cada vez mayor importancia en los últimos años.

Este proceso ha sido paulatino, y ha ido acompañado de la creación de capacidades técnicas locales para poder desarrollar una amplia cartera de líneas de trabajo. Actualmente, según el Plan de Centro, tiene en funcionamiento trece ámbitos de trabajo que dan lugar a una cantidad innumerable de actividades. Resulta muy significativo comprobar cómo

ha ido dándosele mayor peso en las Comisiones Binacionales, ámbito en el que se establecen los acuerdos en materia de cooperación (Subcomisiones Mixtas). Se ha pasado de contar con casi nula referencia, a dar lugar a un conjunto de compromisos estructurados que forman ya parte importante de la relación entre ambos países, y a tener una presencia más que notable en el Plan de Actuación Especial 2006-2008 que fija las prioridades en dicho periodo.

Respecto al resto de actores del Sistema Español de Cooperación, se puede realizar también un análisis de su evolución. En el caso de otros ministerios, destaca la importante aportación, sobre todo por el volumen de recursos y lo constante de su presencia a lo largo de los años, de los ministerios de Educación y Ciencia, de Interior, y de Trabajo y Asuntos Sociales. Sus relaciones horizontales con los organismos mexicanos han dado lugar a un importante número de intervenciones, intercambios, asesoramientos y asistencias técnicas en materias de interés para ambos países. El caso del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales muestra una mayor actividad en los años que van de 2002 a 2004, dado que es el periodo de puesta en marcha de la Escuela Taller de Puebla, en la que participó activamente. En líneas generales, la relación se encuentra consolidada y su potencial para asumir compromisos es alto, a tenor de la actividad que despliegan las consejerías y agregadurías que funcionan en el país. En todo caso, junto a lo que pasa con otros ministerios, la tendencia ha sido descendente en el periodo de estudio, siendo su participación en proyectos mucho menor en 2006 de lo que era en 2002.

Las Comunidades Autónomas y Entes Locales españoles, al igual que pasa en el conjunto de la Cooperación Española, van constituyéndose en un referente importante para las labores de cooperación. En el caso de México se replica esta situación y suponen una importante fuente de recursos. Sin embargo, resulta complicado identificar su orientación dado que las acciones se encuentran poco concentradas tanto en un enfoque sectorial y geográfico, como instrumental. En la mayor parte de las ocasiones su apoyo se canaliza a través de ONGD españolas, las cuales actúan en una amplia gama de materias y en buena parte del territorio mexicano. Respecto al caso específico de

las Comunidades Autónomas, destacan las de País Vasco, Navarra y Cataluña dentro de las diez que reportan actividad en México. Sus acciones han estado muy centradas en apoyo a organizaciones no gubernamentales en aspectos como género, fortalecimiento institucional, cobertura de necesidades sociales básicas y desarrollo productivo, principalmente vinculadas al desarrollo de los pueblos indígenas, especialmente en el Estado de Chiapas.

En resumen, la evolución histórica de la actividad de la Cooperación Española desde un punto de vista sectorial responde a la amplia presencia de actores, si bien en el periodo de estudio resulta

complejo marcar tendencias, salvo en el caso de la Cooperación Oficial ejecutada por la AECID tanto desde el punto de vista de la Cooperación Técnica como en lo referente a la Cooperación Cultural.

En relación al presupuesto destinado a la Cooperación Española con México en el periodo de estudio, se pueden hacer interesantes valoraciones. Según los datos principales, los cuales han sido recopilados de fuentes como DGPOLE, AECID y Oficina Técnica de Cooperación/Centro Cultural de España en México, se puede construir el siguiente cuadro para el análisis:

	2002	2003	2004	2005	2006	Totales 2002-2006
AOD Bilateral Bruta	15.363.042	6.991.204	6.704.307	9.963.449	10.857.272	49.879.274
AOD Bilateral Neta	-12.731.342	-23.480.512	-22.787.400	-19.691.223	-18.405.075	-97.095.552
Reembolsos FAD	-28.094.384	-30.471.716	-29.491.707	-29.654.672	-29.262.347	-146.974.826
Desembolsos microcréditos				1.974.810	2.000.000	3.974.810
Composición AOD						
AGE	7.271.871	3.759.387	4.506.802	5.384.596	6.161.359	27.084.015
MAEC	5.367.027	2.450.212	2.321.484	4.829.094	5.394.062	20.361.879
AECID	5.367.027	2.450.212	2.321.484	2.854.284	3.394.062	16.387.069
SGCMACC (1)	1.081.100	1.009.710	1.106.000	1.211.000	1.200.000	5.607.810
Centro Cultural (2)	1.169.724	1.297.949	1.209.938	1.350.112	1.831.300	6.859.023
CCAA	5.438.954	2.233.169	1.546.363	3.248.764	2.997.883	15.465.133
EELL	2.646.207	997.448	630.383	1.330.089	1.578.455	7.182.582
Universidad	6.010	1.200	20.760	0	119.574	147.544

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos de DGPOLE, AECID, OTC y CCMEX (montos en euros).

(1) Sin becas ni Programas Horizontales. (2) Sin inversiones en obra física.

La ayuda bilateral bruta que España ha destinado a México en el periodo se acerca a los 50 millones de euros. Esta cantidad incluye todas las aportaciones y todos los conceptos posibles. Sin embargo, en términos netos, la devolución de créditos FAD

hace que la balanza sea favorable a España. Se trata en todo caso de operaciones antiguas, dado que a lo largo de los años como objeto de estudio no se ha vuelto a producir ninguna otra operación por este instrumento.

Del total de recursos destinados al país, la mayor proporción la ha comprometido la Administración General del Estado, con un 54,3% (27,084 millones de euros), correspondiendo el resto a las aportaciones de la Cooperación Oficial Descentralizada y, en una proporción casi inapreciable, a la Universidad. Respecto a la evolución general, la tendencia se ve distorsionada por la cantidad de fondos destinados en 2002 (15,363 millones de euros), motivada por el inicio de la rehabilitación del Centro Cultural (fondos de inversión) y por un monto de algo más de 4 millones de euros declarado por la Comunidad Valenciana como apoyo a la cooperación con México. Aparte de este dato, la tendencia es constante y se sitúa en torno a los 7 millones de euros totales, teniendo en cuenta que durante 2003 y 2004 se produce un ligero descenso y que las mayores cantidades recogidas en 2005 y 2006 (que rondan los 10 millones de euros) se ven influidas por las operaciones de cooperación reembolsable asociadas al Fondo de Concesión de Microcréditos.

El actor destacado en esta transferencia de recursos es el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y concretamente la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Ha canalizado sus recursos a través de tres vías principalmente: programas y proyectos de Cooperación Técnica (que incluyen las aportaciones al Fondo Mixto de Cooperación España-México) ejecutados por la OTC; aportaciones para el funcionamiento y actividades del Centro Cultural de España en México; y los programas de concesión de becas tanto MAE como de la Fundación Carolina. En este último caso se contabilizan, según datos de la Oficina Técnica de Cooperación, importes alrededor de los 2,5 millones de euros anuales durante 2004, 2005 y 2006. Por lo tanto, si se tienen en cuenta los desembolsos realizados exclusivamente por la Dirección General de Cooperación con Iberoamérica (DGCIB) y la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas (DGRCC), en cada caso los importes disponibles no superan los 2 millones de euros respectivamente, siendo además en el conjunto del periodo superior la cantidad destinada a cultura y desarrollo que la desembolsada y ejecutada en el caso de la Cooperación Técnica. Esta situación, sin embargo, variaría si existiese la posibilidad de contabilizar los fondos canalizados a través de organismos internacionales.

Por otra parte, la Cooperación Oficial Descentralizada mantiene en el país la proporción de presupuesto que rige a nivel general en la Ayuda Oficial al Desarrollo de España: aproximadamente un 30-35% de la cantidad total destinada corresponde a este conjunto de agentes. La tendencia de las tres principales Comunidades Autónomas que han tenido una presencia destacada en el país ha sido desigual, mostrando País Vasco y Navarra una progresión alcista en el volumen de recursos destinados a programas de cooperación con México, mientras la Comunidad Valenciana, tras una contribución en 2002 muy significativa, ha bajado su compromiso financiero con el país. En relación a los Entes Locales, no existen datos desagregados que permitan hacer un análisis particular referido a cuáles son los principales donantes y sus tendencias.

4.3. Estudio de los criterios de evaluación y factores externos

Según se especificaba en los puntos anteriores del documento, se han establecido una serie de criterios e indicadores con el objeto de analizar el marco y la evolución de la Política de Cooperación Española con México. Dichos parámetros se utilizarán de manera global, teniendo en cuenta las distintas formas que tiene la Cooperación Española de materializarse en el país. Se procurará hacer generalizaciones que no hagan perder el matiz en cada uno de los casos, realizándose los comentarios concretos pertinentes.

Antes de comenzar con el tratamiento de los criterios es preciso hacer una serie de consideraciones a los marcos de Política de Cooperación de uno y otro país en el periodo considerado. Con base en ello se puede comprender mejor el grado de cumplimiento de los indicadores propuestos para evaluar este primer eje del trabajo. Se trata de condicionantes generales, propios de una relación entre dos países que combina cooperación con otra serie de aspectos importantes para el desarrollo mutuo.

En el caso español, se puede afirmar que no existía un planteamiento en 2002 sobre cuál debería ser el papel y las orientaciones básicas con las que España podría contribuir al desarrollo mexicano. De

ahí el grado de generalidad tan alto que tiene la XII Subcomisión Mixta de Cooperación Científico y Técnica, negociada y acordada durante dicho periodo, o la falta de innovación de los programas que se ponen en marcha durante dicho periodo, la mayor parte de los mismos consolidación de los que ya se venían realizando en años anteriores. Esta circunstancia da lugar a un conjunto de acciones un tanto inconexas, financiadas y apoyadas por distintos actores españoles con diferentes contrapartes mexicanas, en las que es muy complicado determinar cuál es la lógica de trabajo y los resultados que se esperan alcanzar. En este sentido hay que tener en cuenta la coyuntura existente, en momentos de cambio político en España y, lo que es más importante, en pleno proceso de consolidación de la Cooperación para el Desarrollo como política de Estado y elemento fundamental de la presencia internacional del país. Existe, por lo tanto, un antes y un después en el periodo de tiempo estudiado: de 2002 a 2004 y de 2004 a 2006, lo cual afectará a las conclusiones de este primer Eje de Evaluación.

Por otra parte, en función de los documentos existentes, tampoco México posee una orientación demasiado concreta en relación al papel que quiere que tenga la Cooperación Internacional presente en el país. En el marco de su Plan Nacional de Desarrollo Social (PNDS) 2001-2006, si bien existen referencias a dicha contribución, éstas son tan generales que no permiten identificar si se han alcanzado o no resultados en la línea de vincular políticas con apoyos exteriores. En la lógica de dichas políticas de desarrollo, el PNDS está conformado por seis objetivos rectores y una serie de programas (sobre todo de tipo social-compensatorio) que pretenden acometer los problemas de equilibrio en cuanto a la distribución del crecimiento y la riqueza en México.

En esta lógica de planteamientos generales, se debe revisar el nivel de consecución de los principios establecidos en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda: alineamiento, apropiación, armonización, gestión por resultados y mutua rendición de cuentas.

Según el criterio de **alineamiento** (*los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de*

los países socios), en el caso de México, la Cooperación Española ha estado alineada con las prioridades de desarrollo del país. La relación entre objetivos de desarrollo para México y sectores priorizados por la Cooperación Española muestra un alto nivel de coincidencia, al menos en lo que a Cooperación de la AGE se refiere. Para el periodo de estudio, la Cooperación Técnica Española ha estado concentrada en dos sectores, gobernabilidad y educación, los cuales tienen una contribución directa a los Objetivos Rectores 1, 3 y 6. Incluso se pretende colaborar con el Objetivo 5, sin que haya tenido sin embargo el mismo nivel de prioridad que en los casos anteriores:

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006: Objetivos Rectores

Objetivo Rector 1. Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos.

Objetivo Rector 2. Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.

Objetivo Rector 3. Impulsar la educación para el desarrollo.

Objetivo Rector 4. Fortalecer la cohesión y el capital sociales.

Objetivo Rector 5. Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.

Objetivo Rector 6. Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

Esta afirmación, sin embargo, hay que matizarla en función de dos factores: en primer lugar, del grado de generalidad de ambas agendas y la imposibilidad de establecer relaciones concretas entre objetivos rectores del PNDS 2001-2006, y las líneas de acción de la Cooperación Española en dicho periodo. A medida que se desciende en la formulación de programas específicos por parte de México, no se aprecia igual nivel de coincidencia entre objetivos de desarrollo de México y acciones de la Cooperación Española. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que algunas áreas de relevancia en la Cooperación Española, como es el caso del sector de cultura y desarrollo, no encuentran ámbito de encaje con las políticas nacionales, aunque en este caso sí existe en relación a las prioridades del Gobierno del Distrito Federal con

vista a promover la revitalización del centro histórico de la ciudad. Por otra parte, resulta complejo definir igual nivel de coincidencia para la ayuda que proviene de la Cooperación Oficial Descentralizada y, en parte, a través de las ONGD españolas. En los años objeto de estudio supone aproximadamente un 50% de la ayuda prestada a México, sin que exista asunción de compromisos generales (XII Subcomisión Mixta) ni posibilidad de definir criterios ante lo disperso de las intervenciones.

Por otro lado, se valora muy positivamente el haber utilizado mecanismos de gestión nacionales para canalizar los recursos. A inicios del periodo, casi todos los recursos de la AECID estaban canalizados a través del Fondo Mixto. Este mecanismo es un

modo de ejecución muy utilizado en el país y donde participan muy activamente las contrapartes y sistemas de fiscalización locales. A partir de 2003, con el inicio de las actividades en materia de cultura, la proporción de fondos que se canalizan al margen de este sistema de ejecución es mayor, teniendo en cuenta además el universo de formas de actuación de las ONGD o la asignación de recursos que realiza España para cubrir los sistemas de concesión de becas, a los cuales se les da operatividad directamente desde los servicios centrales de la AECID. Para muestra de estas afirmaciones, a continuación se aporta una tabla que recoge la forma de ejecución de los fondos de la Dirección General de Cooperación con Iberoamérica de la AECID, única que hasta el momento utiliza este mecanismo:

Destino de fondos DG Cooperación Iberoamerica AECID según mecanismos de gestión										
	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%
Fondo Mixto	600.000	76,7	575.000	44,1	590.000	57,6	760.000	62,2	760.000	63,3
Otros	182.000	23,3	729.710	55,9	434.710	42,4	461.000	37,8	440.000	36,7
Total	782.000	100	1.304.710	100	1.024.710	100	1.221.000	100	1.200.000	100

Fuente: Datos proporcionados por la OTC de México.

En resumen, se percibe un aceptable nivel de alineamiento en términos globales y una relativa vinculación de los fondos a procedimientos de ejecución propios del país receptor. En referencia a las distintas políticas sectoriales, en las cuales se llevan a cabo los programas y proyectos, se hará una mención más específica al realizar la evaluación de las intervenciones concretas.

Teniendo en cuenta el criterio de **apropiación** (*los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo*), la Cooperación Española de tipo oficial con México cumple en altas proporciones en los programas y no tanto en las políticas. A la vista de los proyectos ejecutados en el periodo, la mayor parte de ellos han sido formulados y puestos en práctica por las Secretarías Federales encargadas de las políticas sectoriales correspondientes. En la evaluación se ha detectado,

en ese marco, un alto nivel de *involucramiento* y responsabilidad sobre el conjunto de acciones que se han llevado a cabo. Fruto de ello, los programas de la Cooperación Española, sobre todo los referidos a Educación y Gobernabilidad, forman parte de las líneas de actuación de las instituciones correspondientes, hayan sido promovidos por la AECID o por los ministerios españoles. Sin embargo, no ocurre lo mismo en el caso de Cultura y Desarrollo o en relación a las actividades impulsadas por la Cooperación Descentralizada o las ONGD. De nuevo se vuelve a detectar un diferencia importante entre la forma de actuar de los actores españoles, no pudiendo concluir de forma definitiva sobre esta materia.

En lo que respecta al establecimiento de una agenda general, la apropiación no se aprecia con tanta claridad. Si se tiene en cuenta que la interlocución principal de la Cooperación Oficial es la Dirección



General de Cooperación Técnica y Científica de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, se aprecia cómo está informada y tiene constancia de lo que se está realizando, pero en la mayor parte de casos no ha participado en la definición de las prioridades de los programas o lo ha hecho en el marco de las Subcomisiones Mixtas. Esta situación tiene relación con la falta de un marco competencial de dicha Dirección General para ejercer capacidad de coordinación sobre lo que se realiza, sobre todo cuando ello tiene que ver con las acciones fomentadas desde los Estados o desde los municipios mexicanos. Lo que hace con gran efectividad es facilitar el flujo de ayuda, procurando que no existan inhibiciones para entrar en relación con agencias donantes. De esta forma, la iniciativa parte, normalmente, o bien de la propia institución u organismo interesado o bien de la propia oferta que realiza la Cooperación Española en alguna de sus formas. Esta circunstancia se complica en proporción directa al número de actores, sectores e intervenciones, como es el caso de la Cooperación Española.

Atendiendo al criterio de **armonización** (*las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces*), y con base en las circunstancias del país, caracterizadas por la poca concentración de ayuda en términos financieros, este principio de la Declaración de París pasa posiblemente a un plano menos relevante que en otros casos. 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 ocasiones, incluso, no se considera que cierto tipo de colaboraciones sean en sí Cooperación para el Desarrollo. Sin embargo, hay que reconocer los esfuerzos que se han llevado a cabo en el periodo. 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. Este flujo de información constante permite el reconocimiento mutuo y abre posibilidades a una coordinación más estrecha en el seno de la Comunidad Internacional. En cualquier caso, hasta el momento, no se tiene constancia de que hayan existido acuerdos formales, declaraciones conjuntas o expresiones de interés para el trabajo en común entre España y alguna de las otras

cooperaciones presentes en el país. En lo referido a procedimientos, la mayor parte de cooperaciones actúa con base en fideicomisos, similares al Fondo Mixto España-México, sistema que promueve y prioriza el país receptor, por lo que no caben en principio mayores esfuerzos para una simplificación de los mismos.

Finalmente, en este primer bloque de criterios, hay que hacer referencia a la **gestión por resultados** (*administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados*) y a la **mutua rendición de cuentas** (*donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo*). Ante la generalidad de los planteamientos y la ausencia de indicadores que midan el impacto directo, es difícil determinar los resultados que espera alcanzar la Cooperación Española con México. Por ello, no se realiza una gestión con base en los mismos. A nivel de procesos de valoración de los resultados globales de la cooperación entre ambos países, sólo con motivo de las Comisiones Binacionales, que integran la celebración de las Subcomisiones Mixtas de Cooperación Técnica y Cultural, se elabora algún tipo de información al respecto. Es un escaso bagaje para determinar si se lleva a cabo una gestión teniendo en cuenta el nivel de resultados alcanzados. Como matización de lo anterior, es necesario decir que los logros que se pueden llegar a producir en México difícilmente van a estar relacionados directa y solamente con la acción de una Cooperación Internacional. En buena parte de los casos se producen avances. Sin embargo, éstos difícilmente están provocados sólo por un factor que pueda además ser individualizado sin tener en cuenta otra serie de factores.

Por otra parte, en cuanto a rendición mutua de cuentas, tanto a nivel financiero como técnico, se procura establecer un marco de comunicación permanente, el cual facilita el conocimiento de las acciones que se llevan a cabo. La parte financiera, además, cuenta con el reporte constante de la entidad encargada de la gestión en los casos en los que se canalizan mediante el Fondo Mixto, por lo que se conocen a corto plazo los compromisos y la disponibilidad de los proyectos enmarcados en este tipo de procedimiento. No ocurre de esta manera en los fondos transferidos directamente a contrapartes nacionales o en las acciones que se gestionan directamente por parte de alguno de los

actores presentes en el país. De esta situación sólo quedan fuera los fondos empleados en la recuperación del edificio que actualmente ocupa el Centro Cultural de España en México, los cuales fueron canalizados en parte a través del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (FONCA), mecanismo muy similar al que rige en el caso del Fondo Mixto y que en este caso se encarga de gestionar en su mayor parte el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA).

Un segundo bloque de criterios a analizar son los relacionados con la coherencia, la coordinación y la complementariedad. Son, al igual que los anteriormente citados, elementos que dan muestras del nivel de calidad de una Política de Cooperación para el Desarrollo.

Respecto a la **coherencia**, se pueden plantear indicadores desde un punto de vista interno y externo. Internamente, esta característica vendrá dada por el nivel de coincidencia y mutuo refuerzo de las políticas-acciones que llevan a cabo el conjunto de agentes de la Cooperación Española. A la vista de las redacciones de la XI y XII Subcomisiones Mixtas de Cooperación Técnica acordadas entre ambos países, parece no existir excesiva concordancia de la acción de la AECID con lo que hacen ciertos actores. Existe, por tanto, una dispersión que se aprecia en sectores y distribución geográfica del programa de apoyo español. Sin embargo, sí que se percibe mucha concordancia con lo realizado por otros ministerios españoles en materia de Cooperación Técnica. Destaca especialmente la relación con los de Educación y Ciencia, Interior y Trabajo y Asuntos Sociales. Se han puesto en marcha acciones que aprovechan lo avanzado y que cuentan con la disponibilidad de recursos humanos y técnicos provistos tanto por la Oficina Técnica de Cooperación como por las consejerías y agregadurías de cada ministerio español en la Embajada.

En todo caso, la aprobación del *II Plan Director* y el inicio del proceso de redacción del Plan de Actuación Especial han provocado un importante avance en materia de **coordinación**. A partir de esos momentos se consiguen poner las bases para una mayor vinculación entre actores. Uno de los casos más significativos ha sido el de la relación entre Cooperación Técnica y Cooperación Cultural. Se ha podido acercar mucho más el sentido

de ambas intervenciones, logrando aprovechar la capacidad instalada de forma más lógica y organizando las líneas de actuación de responsabilidad difusa (como pueblos indígenas o patrimonio, por ejemplo) de manera más clara. En cualquier caso, los avances hasta el momento permiten afrontar con optimismo el futuro, pero sin duda aún queda un importante esfuerzo que hacer al respecto.

Respecto a la coherencia externa, una relación tan amplia y profunda como la que existe entre ambos países hace que sea muy necesaria. Dicha relación alcanza su grado máximo de compromiso a través del Acuerdo de Asociación Estratégica España-México, cuya declaración para profundizar la misma fue firmada recientemente (en julio de 2007) por ambos presidentes. Este documento resume fielmente los ámbitos en los que existe un compromiso de colaboración: el *diálogo político*, que contiene referencias a las relaciones en materia de migraciones, Cooperación Política, consulta permanente, relaciones con la Unión Europea y coordinación en foros internacionales (sobre todo a nivel iberoamericano); el *crecimiento económico y oportunidades*, profundizando y facilitando las relaciones económicas y comerciales, la colaboración empresarial y el impulso de sectores concretos como el turístico y las infraestructuras y, finalmente, el ámbito de *cooperación*, que incluye la Cooperación para el Desarrollo, la Cultural y Educativa, la Científica, la Medioambiental y la Jurídica. Todo ello genera un entramado de relaciones institucionales, privadas y públicas, en los más diferentes ámbitos, que dan lugar a una relación muy estrecha. De esta forma, la coherencia viene impuesta al más alto nivel y debería de poder materializarse en hechos concretos. La cuestión en este caso es determinar cuál de los tres ámbitos es el que debe aportar la orientación para la acción y, por lo tanto, el marco para que el resto defina su plan de actuaciones. Por lo que se ha podido analizar, el peso de la relación política es sobre lo que se basa el resto de actuaciones. Sin duda, el volumen de la relación comercial y, sobre todo, la de flujo de inversión en ambos sentidos determina también el marco de actuación. En último extremo está la Cooperación para el Desarrollo. Ello genera algunas diferencias de criterio dado que es necesario, en ocasiones, conjugar flujo económico, teniendo en cuenta poder adquisitivo y capacidad de asociación y endeudamiento,



con flujo de cooperación, dirigido a estratos sociales bajos y zonas excluidas.

Fruto del grado de coherencia interna y externa de la Cooperación Española con México se pueden identificar las vías de **complementariedad**. Hasta el momento, la principal acción en este sentido está vinculada a la relación entre la AECID con el Ministerio de Educación y Ciencia, en materia de apoyo a la Secretaría de Educación Pública, con el Ministerio de Interior y con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con base en la ejecución y financiación conjunta de algunos proyectos concretos. Con la Oficina Económica y Comercial también han existido colaboraciones (en materia de medio ambiente, por ejemplo) aunque han sido menos significativas que en el resto de casos. Con todas las representaciones, en cualquier caso, existe un intercambio de información que impulsa sistemáticamente la Embajada de España en México.

En el periodo que va de 2002 a 2006 no ha existido, por el contrario, prácticamente relación con las Comunidades Autónomas o con las ONGD españolas por parte de la AECID. Sólo con aquellos agentes que poseen una vocación de trabajo permanente, como algunas Comunidades Autónomas y ciertas ONGD muy concretas, se ha alcanzado al menos una relación que permite el conocimiento y el reconocimiento mutuo.

El reto más importante, sin embargo, es la complementariedad y coordinación entre Cooperación Técnica (OTC) y Cooperación Cultural (Centro Cultural). Han existido ámbitos en los que se han identificado y puesto en marcha actuaciones sin la correspondiente vinculación entre ambas fuentes de recursos (ambas provenientes de la AECID), como los casos de pueblos indígenas o género, lo cual va en detrimento de la posibilidad de alcanzar un mayor impacto. En el único aspecto en el que ha existido una acción concertada es en el de Patrimonio para el Desarrollo, con la rehabilitación del Retablo de los Reyes. Una situación como ésta necesita actuaciones de las UCE en México y establecer pautas claras desde los servicios centrales en España.

Otro de los criterios que permite valorar la calidad de la Política de Cooperación es el nivel de **concentración** que muestra. La escasez de recursos y las necesidades de armonización entre donantes hacen

aconsejable focalizar las acciones sobre sectores concretos, procurando de esta forma maximizar los posibles impactos. En el caso de la Cooperación Española, dicho criterio se cumple, aunque es más evidente en la práctica que a la vista de los acuerdos establecidos entre ambos países. En este sentido, la Cooperación Española tiene un bajo nivel de concentración, asignándole prioridades a todos los sectores posibles de su actuación con México, en mayor o menor medida. Así ha quedado recogido, al menos, en el PAE 2006-2008, que se encuentra en vigor y ha orientado el contenido de la XIII Subcomisión Mixta de Cooperación Técnica. Sin embargo, en el plano operativo, se puede decir que un elevado porcentaje de sus actividades se encuentran alrededor de tres sectores: gobernabilidad democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional: cobertura de necesidades sociales básicas, en concreto Educación; y Cultura y Desarrollo, a través de la actividad del Centro Cultural en el Distrito Federal. El resto son propuestas de posible actuación que, al menos durante los años objeto de estudio, no han dado lugar a la puesta en marcha de programas y proyectos concretos. Estas afirmaciones corresponden a la actividad de la Cooperación Oficial. Si existiesen datos sistematizados de las acciones que llevan a cabo las ONGD españolas en México, con financiamiento principalmente de la Cooperación Oficial Descentralizada, la gama de prioridades sería mucho mayor.

Junto a la concentración "de facto" en torno a tres sectores, hay que destacar la diversidad de líneas de actuación que se acometen. En algunas ocasiones, como en el caso de Cultura y Desarrollo, llegan a ser entre ocho y trece líneas específicas, según el momento concreto. Para el caso de Gobernabilidad cinco o seis, teniendo en cuenta lo realizado por otros actores, y en el de Educación siete u ocho líneas. Ello ha dado lugar a un enfoque poco programático, más vinculado a pequeños y medianos proyectos de colaboración que hacen que se diluya un tanto la contribución española y el impacto que a través de ella se está alcanzando.

Como ejemplo de la menor concentración relativa de España respecto a otras Cooperaciones Internacionales se muestra el siguiente cuadro, en el que queda de manifiesto la búsqueda de focalización que se está realizando en el seno de la comunidad internacional.

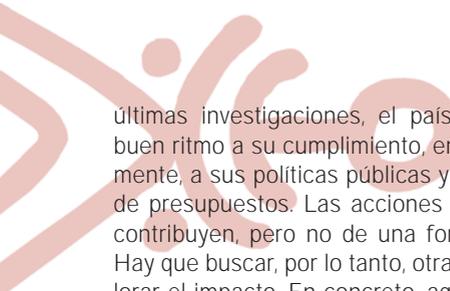
Áreas de actividad de la Cooperación Internacional en México											
Sector	1. Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional	2. Cobertura de las necesidades sociales					3. Promoción del tejido económico y empresarial	4. Medio ambiente	5. Cultura y desarrollo	6. Género y desarrollo	7. Prevención de conflictos y construcción de la paz
		Soberanía alimentaria	Educación	Salud	Prot. colectivos vulnerables	Habitabilidad básica					
Donantes											
Alemania											
BID											
BM											
Canadá											
CE											
EE UU											
España											
FAO											
Francia											
Japón											
PNUD											
Reino Unido											
UNFPA											

Fuente: OTC México a partir de los datos facilitados por la Delegación de la Comisión Europea en agosto de 2006, siendo adaptados y contextualizados dentro de los sectores establecidos en el *II Plan Director* de la CE 2005-2008.

En materia de concentración geográfica existen, como en casos anteriores, dos momentos muy diferentes que coinciden con la entrada en vigor del Plan de Actuación Especial. Se ha pasado de una ejecución de acciones sin aplicar criterios de ubicación espacial, que han dado lugar a un número importante de proyectos a lo largo y ancho del país, a elaborar orientaciones que concentren la ayuda en aquellas zonas donde más se necesita o donde mayor impacto puede llegar a tener. En todo caso, como se desarrollará en el próximo punto dedicado a conclusiones, una cooperación con un país de renta media-alta, llamada a asociarse con los procesos de reforma y prestar asistencia técnica para un mejor diseño y puesta en marcha de

políticas públicas, con unos volúmenes presupuestarios que hacen poco dependiente de los mismos al país socio, debería buscar la materialización geográfica de su actuación sólo de una forma relativa.

Finalmente, la evaluación de una Política de Cooperación no debe dejar de considerar su nivel de **contribución a los objetivos de desarrollo** generales del país. En este sentido, la Cooperación Española ha asumido un fuerte compromiso con la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, al igual que ha hecho el conjunto de la Cooperación Internacional. El caso de México, sin embargo, vuelve a ser especial. A juicio de las



últimas investigaciones, el país se acerca con buen ritmo a su cumplimiento, en base, principalmente, a sus políticas públicas y a su orientación de presupuestos. Las acciones de los donantes contribuyen, pero no de una forma significativa. Hay que buscar, por lo tanto, otras metas para valorar el impacto. En concreto, aquellas que están relacionadas con los retos de desarrollo de los países de renta media, basadas en la consolidación de su proceso de desarrollo, en la reforma y efectividad de su acción institucional, en el diseño y puesta en práctica de políticas de lucha contra la desigualdad, a favor de la inclusión y basadas en un enfoque de cohesión social, y en aquellas que fomentan el acercamiento de la acción pública a las demandas ciudadanas, sobre todo a través de políticas de descentralización efectivas.

4.4. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas

A continuación se expresan las principales conclusiones y recomendaciones que ha logrado extraer el equipo evaluador. Se trata de apreciaciones generales que pretenden contribuir a mejorar la relación entre España y México en materia de cooperación, haciendo de ésta un instrumento más acorde a las expectativas de ambas partes. Se realizarán en tono propositivo, teniendo en cuenta, además, el contexto y las previsiones de trabajo futuro que se han realizado tanto en la XIII Subcomisión Mixta como en el Plan de Actuación Especial. El objetivo es aportar lecciones que favorezcan el mejor desempeño futuro en base al análisis del pasado, haciendo generalizaciones que permitan aprovechar este trabajo en países y situaciones de similares características.

Se dividirán las conclusiones en **cuatro apartados**: el papel de la Cooperación Internacional en México, y en concreto el papel de la Cooperación Española; las ventajas comparativas; los criterios a aplicar para identificar las prioridades y promover la concentración, y el enfoque para los países de renta media y sobre la potencialidad de la asociación entre ambos.

4.4.1. El papel de la Cooperación Internacional en México

México presenta una situación que haría pensar que no necesita Cooperación para el Desarrollo. Posee unos indicadores económicos que le hacen situarse entre las mayores economías del mundo y una estructura institucional que le permite diseñar y poner en marcha políticas para atender las demandas de su población. Forma parte de los principales foros internacionales de países desarrollados y está asumiendo su papel de potencia en el contexto mundial. En el plano social y político presenta retos, los cuales sin embargo están posibilitados de afrontar con sus propios recursos humanos y financieros. Desde hace años, además, combina un papel de receptor de colaboración con el de oferente de ayuda a terceros países de menor desarrollo relativo. Esta visión general lleva a preguntarse si está justificada y si es necesaria la presencia de la Cooperación Internacional para el desarrollo en México y, junto a ello, si los criterios con los que actúa deberían de estar basados en los mismos principios que rigen para otros países.

A nivel internacional se asume el objetivo de erradicar la pobreza como el fin último de la Cooperación para el Desarrollo. Ello da lugar a flujos financieros importantes que se destinan a cubrir necesidades que los Estados socios no son capaces de atender. La trayectoria de las políticas de ayuda en México no ha ido por esa línea y, si lo han hecho, no se puede decir que hayan tenido un impacto significativo. El proceso de desarrollo mexicano está sometido a presiones que todavía demandan acompañamiento, al menos de forma indirecta o complementaria. La transición profunda en la que se encuentra inmerso desde hace algunos años le ha hecho solicitar apoyo para mejorar su desempeño institucional, la calidad de sus políticas públicas, la puesta en marcha de acciones para atender problemáticas concretas o para poder garantizar el acceso a conocimiento. Así, las áreas principales de trabajo en la agenda con los donantes han sido la gobernabilidad (derechos humanos, fiscalidad, justicia, seguridad, Administración Pública), políticas sociales de mayor calidad (educación principalmente), desarrollo económico y empresarial, y medio ambiente. En cada uno de estos casos

no se ha generado una dependencia financiera, ya que la mayor parte de los recursos han sido aportados por el propio país. Lo que se ha conseguido es contar con el acompañamiento de otros Estados, en un plano de igualdad, y tener acceso a conocimiento para acelerar los procesos de cambio y mejora.

Todo este esquema de trabajo hace que, en ocasiones, lo que la comunidad internacional lleva a cabo en México no pueda denominarse Cooperación para el Desarrollo en un sentido estricto. Se podría parecer más a un marco de apoyo mutuo en el que se comparten experiencias y se pone a disposición asesoramiento en temas puntuales de alto contenido técnico o especial relevancia política. A través de ello se coordinan posiciones en el contexto internacional y se crea un marco que permite una mayor fluidez en el contacto entre agentes públicos, privados y de la sociedad civil de ambos países. En ningún caso supone una asunción de responsabilidades por parte del país que colabora en la ejecución de políticas públicas ni en la financiación de las mismas.

Sobre este planteamiento, cabe realizar un análisis bajo el criterio de **costo de oportunidad**. El análisis debería realizarse en un doble sentido: por una parte, con base en determinar cuál es el costo de oportunidad de no estar cooperando más intensamente con otros países o zonas del mundo que presentan graves atrasos en su desarrollo; por otra parte, cuál es el costo de oportunidad de la "no cooperación" con México. El esfuerzo que supone hacer Cooperación para el Desarrollo en el país no desequilibra las cuentas globales de la ayuda oficial, por su poco importe relativo. Las cantidades destinadas al país son mínimas en comparación con los montos que se manejan normalmente. Posiblemente sea más significativo el esfuerzo en la atención de las demandas, siempre específicas y vinculadas a temas complejos, así como el seguimiento que es preciso realizar a las mismas. Por tanto, no debería generar dudas una contribución a México en el contexto de la ayuda internacional.

Por otra parte, se puede plantear cuál sería el efecto de dejar de colaborar con el país. A juicio de los actores mexicanos e internacionales consultados, existiría un efecto y éste sería negativo. A las reformas que se han puesto en marcha en el país les

viene bien contar con asistencia externa para terminar de definirse y apoyo en los primeros momentos de su puesta en marcha. El ritmo de crecimiento que ha alcanzado debe consolidarse a medio plazo y, a ser posible, crecer con mayor vigor a corto plazo para atender las fuertes demandas que genera el desequilibrio social y territorial existente. El conocimiento debe estar accesible para los mexicanos y las mexicanas, de forma que lo aprovechen e integren en favor de su propio proceso de desarrollo. Si para ello tienen que salir a buscarlo a otros países, o pueden tener disponibilidad del mismo en sus propias Universidades, mucho mejor. El país quiere y debe tener un papel en el mundo, y más concretamente en América Latina, que permita a la región avanzar con estabilidad. En ese objetivo es preciso aunar esfuerzos con lo que ya están realizando otros países tanto latinoamericanos (Brasil o Chile) como norteamericanos, europeos o asiáticos. Todo este conjunto de retos, a priori, los podría afrontar el país sin necesidad de ayuda técnica ni, desde luego, financiera. La cuestión surge al establecer a qué ritmo se deben alcanzar estas metas y si resulta apropiado hacer ese camino con acompañamiento.

¿Cuál es, por tanto, el esquema de trabajo más acorde a esta realidad? Partiendo de que el país sigue requiriendo del apoyo internacional, especial y acorde a sus necesidades, se trata de determinar cuál es el papel más apropiado que debe tener. México lo que necesita son socios, países y organismos que consigan impulsar su agenda de trabajo y realizar aportes en el sentido más constructivo posible. Ante la profundidad de las reformas que enfrenta el país, requiere de actores externos que traigan nuevos enfoques al debate interno y consigan facilitar la consecución de acuerdos y el diseño de la ruta de trabajo en los próximos años. En este sentido, se precisa de una Cooperación Internacional que catalice, articule, promueva, legitime o facilite la adopción de acuerdos entre actores y que, a través de su asesoramiento técnico, permita mejorar los resultados finales de dichas decisiones. Las aportaciones financieras siempre son importantes, sobre todo cuando permiten ejecutar ciertos rubros de gasto con mayor agilidad o complementar los fondos nacionales. Sin embargo, como se ha apuntado repetidamente, no son fondos precisamente lo que el país necesita en estos momentos.



Si ésta es la lógica de intervención, la Cooperación Española parte de una posición inmejorable para ponerla en práctica. Con el transcurso de los años, y basándose en la estrecha relación que existe entre ambos países, posee un reconocimiento importante de las instituciones, organismos y la sociedad mexicana. Ha logrado posicionarse como un actor neutro frente a las tensiones internas y es requerido para colaborar en aquellos ámbitos que más reclama el país. La experiencia acumulada en procesos similares, la cercanía cultural e histórica, junto a la prioridad que aporta a sectores de especial sensibilidad en el proceso de desarrollo mexicano, le permite tener la oportunidad de liderar la contribución de la comunidad internacional a los mismos. Para poder ejercer dicho rol sólo tiene que adaptar de manera más focalizada su orientación a la agenda que ha establecido México y, sobre todo, generar los mecanismos de acompañamiento más eficientes tanto a nivel de procedimientos como de capacidades técnicas y volumen presupuestario.

4.4.2. La ventaja comparativa de la Cooperación Española

Definir un enfoque adecuado para la Cooperación Española con México en el entorno descrito anteriormente, implicará un análisis en profundidad de las ventajas comparativas que tiene frente a otras Cooperaciones Internacionales. En el periodo de estudio no se puede apreciar que se haya realizado aunque se apuntan criterios en el documento del Plan de Actuación Especial.

A juicio del equipo evaluador, y tras el proceso de análisis y consulta realizado, España tiene un importante papel en el fortalecimiento de las políticas públicas de México, buscando con ello una mayor capacidad de las mismas para afrontar los problemas de desarrollo que ha definido el país. Esta orientación implica tres tipos de consideraciones que tienen que ver tanto con los ámbitos a priorizar como con la forma de llevarlo a cabo:

- Por una parte, identificar aquellos ámbitos de actuación de mayor sensibilidad o donde la reciente experiencia española puede ser más aprovechable. En esta línea se encuentran temas como

políticas fiscales, sistemas de justicia, mejora de los marcos regulatorios que facilitan el flujo inversor de doble dirección, reforma del servicio profesional de carrera administrativa a nivel federal y estatal, y procesos de descentralización administrativa y territorial. De forma más específica y novedosa, tres áreas pueden llegar a tener una relevancia significativa: las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; la reforma del sistema de Cooperación Internacional en México, que implica la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional y la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo; y las políticas culturales, abarcando con ello el trabajo con pueblos indígenas y la recuperación del patrimonio inmueble, mueble e intangible.

- Por otra parte, profundizar en el intercambio de conocimiento y de tecnología, aportando asistencia técnica de alto nivel favoreciendo aún más el flujo de estudiantes e investigadores entre ambos países. Dicha orientación implicará la definición de las materias de mayor capacidad de arrastre del proceso de desarrollo y el fortalecimiento de los sistemas de seguimiento de los participantes en los programas. En este caso, la estrecha relación con la Universidad es importante y su activa contribución a los objetivos establecidos, fundamental.
- En tercer lugar, este enfoque debe implicar una elevada coherencia interna, una mayor complementariedad entre actores públicos, privados y no gubernamentales y la generación de mecanismos que permitan contar con agilidad y eficiencia con las mejores formas de trasladar asistencia técnica a las necesidades de México. Actualmente, este enfoque no ha logrado consolidarse. Aun cuando se han llegado a producir importantes avances, se ha tratado de experiencias aisladas que no poseen un carácter formal ni la capacidad de convertirse en mecanismos de trabajo permanente.

En resumen, existe una necesidad de cooperación con México, y España posee algunas ventajas comparativas importantes ante los problemas que enfrenta el país y ante lo que realizan otras Cooperaciones Internacionales. Sólo es preciso potenciarlas y definir los mejores mecanismos de trabajo para asegurar su ejecución. En este sentido, se deberían definir objetivos generales basados en

los grandes retos, y buscar posiblemente los resultados en aquello que genera bienes públicos, aun cuando pueda significar la búsqueda de un intangible como es el fomento del diálogo público-privado, la articulación institucional o la concertación de las políticas públicas.

4.4.3. Los criterios de actuación de la Cooperación Española

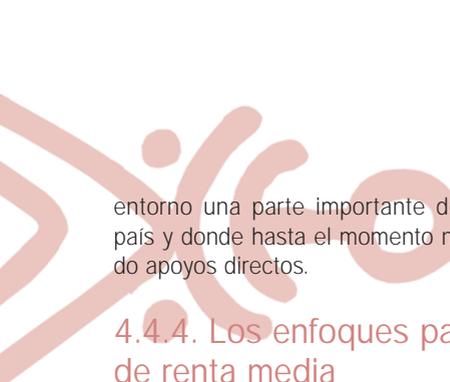
Con base en la situación de México, y a las posibilidades que le ofrece una cooperación como la de España, se pueden establecer algunas recomendaciones respecto a los criterios de intervención. Se trata de aspectos que responden a una doble pregunta: ¿es preciso estar concentrado sectorial y geográficamente? Si es así, ¿con qué criterios?

Respecto a la dimensión sectorial, una agenda de desarrollo como la mexicana y una capacidad de actuación como la que España tiene actualmente deben dar lugar a la priorización enfocada al apoyo de las políticas públicas nacionales. En este sentido, los sectores identificados deberían contener un número amplio de líneas de actuación, de forma que se ofrezca un gran abanico de posibilidades de trabajo, sin perder esta orientación. De esta forma se estarán potenciando las ventajas y reduciendo la dispersión de esfuerzos. Este criterio debería poderse aplicar a todos los actores que forman parte del Sistema de Cooperación Español, de mutuo acuerdo con las autoridades federales, estatales y locales. Según esta visión, se podrían asegurar mucho más las sinergias entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a través de la AECID y sus unidades establecidas en México, y el conjunto de la representación de la Administración General del Estado presente en el país.

En línea con lo expresado en el párrafo anterior, hay que generar un adecuado balance entre proyectos y programas, entre ejecución de acciones y prestación de asesoramiento, servicios y asistencia técnica especializada. En lo que a cooperación de AECID se refiere, en los últimos años del periodo 2002-2006 se aprecia un incremento gradual de proyectos con base territorial, ubicados en distintos municipios y comunidades. Estos proyectos

dan lugar a nuevos requerimientos de seguimiento, ejecución y acompañamiento, sin que hasta ahora se hayan podido atender de una forma adecuada. Además, implica la puesta en marcha de nuevas formas de financiamiento, no incluidas en el esquema de Fondo Mixto, con base en subvenciones de Estado u otras modalidades que implican mayor carga administrativa y mayores necesidades de interlocución y presencia sobre el terreno. Todo ello teniendo en cuenta que los resultados a alcanzar, en relación a los objetivos de desarrollo que tiene México, lo convierten en una forma de trabajo de escaso impacto.

Estas afirmaciones no pretenden indicar que deje de ser necesaria una focalización geográfica o una dimensión territorial de las acciones de la Cooperación Española, sobre todo, teniendo en cuenta la diversidad de actores, y la forma de trabajo de las ONGD y alguna Cooperación Descentralizada, más vinculada a las dinámicas de desarrollo locales. Las recomendaciones aportadas hasta el momento, relacionadas con la asistencia a la mejora de la calidad y la ejecución de las políticas públicas, son válidas a nivel federal, y muy posiblemente más a nivel estatal y local. De hecho, una de las ventajas comparativas de España podría ser el apoyo a la profundización de la política de descentralización. Lo que no se considera apropiado es promover un esquema de proyecto puntual, tendente a la consecución de resultados muy relacionados con la asistencia a la población en situación de pobreza, y basados en la ejecución material de acciones, con el objetivo de no incurrir en costes de gestión innecesarios y provocar un mayor efecto dispersión. Además, las posibilidades financieras de la Cooperación Española difícilmente podrían tener efectos sustanciales sobre las condiciones de vida de proporciones importantes de población, no así los propios presupuestos públicos estatales o locales. A tenor de lo recabado durante la misión de terreno, se aprecia que existe un ámbito geográfico donde se podría poner en marcha una programación de actuaciones, vinculando a varios actores españoles (OTC, Centro Cultural, ministerios, ONGD), a otras Cooperaciones Internacionales (sobre todo a algunas agencias de Naciones Unidas) y a varias instancias del Gobierno Federal (Educación, Justicia), Estatal y Local, e incluso a la cooperación de otros países (Estados Unidos, Guatemala): nos referimos a las zonas fronterizas, las cuales concentran en su



entorno una parte importante de la pobreza del país y donde hasta el momento no se han realizado apoyos directos.

4.4.4. Los enfoques para países de renta media

La primera apreciación que hay que realizar es que, posiblemente, el corpus general de doctrina internacional (Declaración de París, Declaración del Milenio, etc.) o los objetivos de los Planes Directores de la Cooperación Española no sean del todo aplicables en esta situación. Todos se basan en la erradicación de la pobreza y en poner freno a su avance, recomendando para ello la cobertura de necesidades sociales básicas o la seguridad alimentaria, con base en instrumentos nuevos, como los apoyos presupuestarios, y antiguos, como la condonación de la deuda. A simple vista, estos principios no son aplicables en su totalidad al caso mexicano. Desde hace algún tiempo, México financia con su propio presupuesto el funcionamiento de las 23 agencias del Sistema de Naciones Unidas que tienen sede en el país. En este caso, por tanto, parece que estamos abocados a diseñar una nueva forma de acercamiento a la realidad de las necesidades de desarrollo del país.

A nivel de sectores de trabajo, existen una serie de ámbitos donde se identifican carencias, de forma general, y donde sería necesario intensificar los esfuerzos de acompañamiento y colaboración. De alguna forma ya han quedado apuntados en las recomendaciones de planificación sectorial. Son todos aquellos que tienen como objetivo consolidar, reformar y hacer más eficiente el proceso de desarrollo federal, estatal y local. Por eso se señalan acciones en materia de redistribución, fiscalidad, presencia institucional, descentralización, eficiencia de los servicios públicos o ciencia y tecnología. En

general, todo aquello que pueda traer consigo mayor cohesión social.

Por último, México es un país que tiene y debe tener una importante proyección internacional, sobre todo en clave de colaboración con otros países de menor desarrollo relativo. Sus conquistas en el plano social, institucional o económico son vistas en otras partes del mundo como un referente. En ocasiones no sólo en países menos desarrollados, sino también en casos como el de España y otros países europeos, donde quizá también podrían aportar algo de su experiencia. En este sentido, una buena gestión de la acción conjunta en el exterior, con base en esquemas de corresponsabilidad y coejecución de programas, traería importantes contribuciones en varios objetivos al mismo tiempo. A este planteamiento se le ha denominado Cooperación Triangular (o Trilateral) y aparece recogido en la mayor parte de acuerdos de cooperación firmados por el país, como se verá más adelante.

Como conclusión, España no puede pretender con México sólo cooperar. Lo que habría que procurar es profundizar el esquema de asociación. Un esquema de asociación amplio, donde se abran posibilidades a las relaciones en ambos sentidos, donde se haga hincapié en aquello que tiene una relevancia especial para la agenda de desarrollo del país, pero en un plano de horizontalidad que marca la relación entre ambos países. Una asociación que permita asumir responsabilidades conjuntas en materia de desarrollo internacional, tanto en los foros multilaterales como ante la respuesta a demandas de países con los que ambos mantienen estrechas relaciones de cooperación. En definitiva, un nuevo modelo de cooperación que va más allá de la consideración de país de atención preferente que ahora tiene para la Cooperación Española, generando una nueva categoría posiblemente de **países en asociación para el desarrollo**.



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, si 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

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 gas¹⁴.

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

¹⁴ Informe Económico y Comercial 2007. Embajada de España en México. Mayo, 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 Española.

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.

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